



Dictamen nº 125/2018

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de mayo de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 26 de diciembre de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación de la prestación de asistencia a la dependencia (expte. 384/17), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 13 de octubre de 2016, x, beneficiaria del derecho a las prestaciones del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), presenta escrito en el que formula Reclamación de Responsabilidad Patrimonial de esta Administración (folios 2 y 3 expte.), relativa esta última a los perjuicios sufridos por la negligente actuación administrativa al concurrir en el caso un retraso culpable en la tramitación del procedimiento administrativo 0170/2011-10922.2 destinado a la determinación del servicio o prestación del SAAD que hubiera podido corresponderle según el grado y nivel de dependencia reconocido, en la que formula, en síntesis, las siguientes alegaciones:

Que con fecha 05/12/2011 presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, siéndole reconocido un grado I, nivel 1, de dependencia, determinando que la efectividad del derecho a las prestaciones se podría ejercitar a partir del año 2013. Con fecha 30/06/2016, cuando han transcurrido casi 5 años, mediante resolución del IMAS se le reconoce el derecho a las prestaciones del sistema, con efectos retroactivos desde el 01/07/2016 en adelante. Si la Administración hubiese resuelto el 1 de enero de 2013 habría podido percibir las mensualidades que van desde 01/01/2013 al 01/07/2016, lo que supone un retraso culpable que adquiere la condición de daño antijurídico.

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 4.606,14 euros por los 42 meses que no le han reconocido, más los intereses legales correspondientes.

**SEGUNDO.-** Con fecha 22 de diciembre de 2016 se emite informe por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, con el visto bueno de la Técnico Consultora (folios 6 a 7 expte.), en el que se expone que en la resolución de aprobación del PIA no existe devengo alguno de atrasos pues a 15 de julio de 2012 en que se produce la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, la protección al grado de dependencia reconocido a la reclamante estaba lejos de implantarse, pues dicha

implantación se produjo el 1 de julio de 2015, cuando ya habían sido derogados los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales por el citado Real Decreto-Ley 20/2012.

No obstante, y para el caso de prosperar la acción ejercitada, aplicando la normativa de copago la cantidad principal a reconocer sería de 1.316,04 euros por el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2016.

**TERCERO.-** Mediante Orden, de 13 de octubre de 2017, del Director Gerente del IMAS (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente, notificándole, junto a dicha Orden, también la apertura del trámite de audiencia (folios 10 a 13 expte.).

Con fecha 16 de noviembre de 2017 comparece en las dependencias del Servicio Jurídico del IMAS la representante de la reclamante al objeto de tomar vista del expediente, ratificándose en la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y retirando copia del informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión (folio 14 expte.).

**CUARTO.-** Con fecha 21 de diciembre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, por considerar que no concurre uno de los requisitos necesarios para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial cual es la necesaria antijuridicidad del daño (folios 15 a 19 expte.).

**QUINTO.-** En tal estado de tramitación y una vez incorporados el preceptivo extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 26 de diciembre de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

**SEGUNDA.-** Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La LPACAP, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimotercera de la LRJSP), por lo que habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito presentado el 13 de octubre de 2016 le son plenamente aplicables.

II. En cuanto a la legitimación activa, la reclamante, en su condición de beneficiaria de los servicios y prestaciones del SAAD, está legitimada para solicitar una indemnización por el daño patrimonial que alega.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de atención a la dependencia de su competencia.

III. La reclamación ha de considerarse presentada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar fija el artículo 67.1 LPACAP puesto que, en virtud del principio de la *actio nata*, la interesada no estuvo en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado hasta que el 28 de julio de 2016 se le notificó (folio 90 expte. dependencia) la resolución, de 30 de junio de 2016 (folios 86 a 88 expte. dependencia), de aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), en la que se concretaba asimismo la cantidad correspondiente en concepto de prestación económica para cuidados en el entorno familiar y la fecha de dicho reconocimiento.

En consecuencia, a partir de ese momento (*dies a quo*) comenzó a transcurrir el plazo de un año para interponer la acción de resarcimiento correspondiente, de modo que la presentación de la solicitud de indemnización el 13 de octubre de 2016 fue temporánea, al no haber transcurrido el período de tiempo al que se ha hecho alusión.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento (seis meses) previsto en el artículo 91 LPACAP, ya que cuando se formula la propuesta de resolución (21/12/2017) había transcurrido un año y dos meses desde que fuera presentada la solicitud de indemnización.

El artículo 48 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, dispone que "*La consulta se acompañará de (...) c) Copia compulsada del expediente administrativo completo, debidamente foliado, con índice inicial de los documentos que contiene*". En el expediente remitido constan dos índices distintos con dos numeraciones distintas, lo que dificulta sobremanera la remisión al mismo, además de que solo viene compulsada la parte del expediente referida al reconocimiento de grado de dependencia y prestaciones del SAAD.

**TERCERA.-** Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 LRJSP, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 32 y ss. LRJSP, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado, cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, en virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia de ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

#### **CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.**

I. Como se deduce del examen del expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, la reclamante presentó el 5 de diciembre de 2011 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (folios 1 a 20 expte. dependencia). Por resolución de 16 de mayo de 2012 se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado I, nivel 1 (folio 53 expte. dependencia), y que la efectividad del derecho a las prestaciones se podría ejercitar a partir del año 2013.

Iniciado con fecha 30 de junio de 2015 el reconocimiento del derecho a las prestaciones del SAAD (folio 57 expte. dependencia), no es hasta el 30 de junio de 2016 cuando se dicta resolución (folios 86 a 88 expte. dependencia) por la que se aprueba el PIA y se reconoce el derecho de la interesada a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (notificada con fecha 28 de julio de 2016) (folio 90 expte. dependencia). En dicha resolución se determinó la capacidad económica personal de la reclamante a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó la participación económica de la interesada que debía deducirse del importe de la prestación correspondiente a su grado de dependencia. De igual modo, se especificó que, de acuerdo con los antecedentes que obraban en ese centro directivo, la prestación se reconocía con efectos desde 01/07/2016 en adelante sin reconocimiento de cantidad alguna como efecto retroactivo de la prestación.

Dicha resolución no fue recurrida, luego es firme y consentida.

Como se reconoce en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 22 de diciembre de 2016 (folios 6 y 7 expte.), en relación a la resolución de 30 de junio de 2016 no existe devengo alguno de atrasos pues a 15 de julio de 2012 en que se produce la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, la protección al grado de dependencia reconocido a la reclamante estaba lejos de implantarse, pues dicha implantación se produjo el 1 de julio de 2015, cuando ya habían sido derogados los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales por el citado Real Decreto-Ley 20/2012.

En efecto, el apartado 1 de la Disposición final primera -Aplicación progresiva de la Ley- de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia (LD) disponía, en la versión vigente al momento de presentarse la solicitud, que:

*"1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente Ley se ejercitará progresivamente, de modo gradual y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:*

*(...)*

*El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1."*

Sin embargo, antes de haberse cumplido el plazo de la implantación de la protección inicialmente reconocida en la resolución de grado (año 2013), se produjeron sucesivas modificaciones legislativas que fueron retrasando la fecha de efectividad del derecho a las prestaciones de la dependencia para las personas que fueron valoradas con el grado I, nivel 1, como es el caso de la reclamante. La primera de ellas se recoge en la Disposición final decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, que pospuso, antes de su inicio según el calendario inicial, al 1 de enero de 2014 la protección citada y, posteriormente, y antes de cumplirse ese último plazo del 1 de enero de 2014, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, se ve compelido de nuevo a modificar el calendario de implantación de la cobertura de las situaciones de dependencia, estableciendo el inicio de la

misma "a partir del 1 de julio de 2015".

Ello significa que el derecho de acceso a la protección de la reclamante no es efectivo sino desde esa fecha del 1 de julio de 2015, y que el régimen jurídico aplicable al caso en ese momento establece ya que no se generan efectos sino desde el día primero del mes siguiente a la fecha de la resolución que reconozca dicho derecho, que fue, como se ha dicho, de 30 de junio de 2016.

A partir de aquí, considera la propuesta de resolución que puesto que la resolución referida, de 30 de junio de 2016, no fue recurrida, es firme y consentida, por lo que si la misma no le reconoce la cantidad que ahora reclama por vía de responsabilidad patrimonial no existe daño antijurídico.

Al respecto, y como se expone en nuestro Dictamen nº 73/2016 *"III. Por lo tanto, se hace evidente que en el presente caso la reclamación no se ha interpuesto contra un hecho administrativo, esto es, una actuación material dañosa o incluso frente una inactividad de la Administración, sino contra el acto administrativo por el que se resolvió la concesión de las cuatro distinciones de "Matrícula de Honor" posibles a determinados alumnos de segundo curso de Bachillerato en el Instituto en el que estudiaba la interesada.*

(...)

*No obstante, conviene advertir desde este momento inicial que para poder reclamar por los daños que haya podido provocar esa decisión administrativa se hace necesario plantear previamente, y obtener de manera necesaria, su anulación en vía administrativa o en sede contencioso-administrativa, sin que resulte lícito abordarlo al hilo de la sustanciación de una reclamación de responsabilidad patrimonial como de la que en este caso se conoce.*

*La doctrina más autorizada ha puesto de manifiesto que la utilización de la acción de responsabilidad patrimonial, con el largo plazo de un año establecido para que se pueda interponer, con el propósito de alcanzar el mismo resultado que se pudiera haber derivado de la anulación de dicho acto administrativo incurre en una clara desviación de procedimiento...*

*De ese modo, se debe recordar que la resolución del recurso de alzada que se presentó puso fin a la vía administrativa, como determina el artículo 109, a) LPAC, dado que contra ella no cabía ningún otro recurso administrativo (art. 115.3 LPAC). Se trataba, por tanto, de un acto firme en vía administrativa que causó efecto en esa sede por agotarla y permitir la apertura de la vía judicial. Sin embargo, una vez que los interesados no interpusieron el oportuno recurso contencioso-administrativo en el plazo establecido, devino acto firme y consentido por no ser recurrido en tiempo y forma ante los Tribunales de Justicia. Y ello impide que pueda establecerse ninguna relación de causalidad entre un acto administrativo válido y eficaz, no declarado contrario al ordenamiento jurídico, y los daños que se alegan.*

*Así se explica claramente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2002 cuando se apunta que "Ciento es que en el caso que examinamos ha quedado acreditado (...) que el actor sufrió un quebranto económico al prohibirle el Centro de Inspección la entrada en el mercado español de una partida de leche, por no reunir aquéllos las condiciones establecidas por la legislación vigente; ahora bien, no se puede imputar a la Administración aquel resultado dañoso, cuando su propia actuación se sustentó en una resolución expresamente por él consentida; resolución que goza de la presunción de legalidad y acierto (...).*

*No es el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse para sostener el derecho a la indemnización, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo.*

*En definitiva, la antijuridicidad es un elemento objetivo del daño, no una cualificación subjetiva de la actividad dañosa.*

### TERCERO

*Si entre la actuación administrativa y el daño tiene que haber una relación de causalidad, una conexión de causa, ya que la Administración sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización o actividad administrativa, en el caso que enjuiciamos no existió conexión alguna entre el daño producido y el servicio público, en cuanto que éste, según ya hemos indicado, se sustenta sobre una resolución que formalmente es ajustada a Derecho, en cuanto que ante la misma se aquietó el demandante al no formular contra la misma el correspondiente recurso contencioso-administrativo".*

*En términos muy similares se expresa el mismo Alto Tribunal, en su sentencia de 24 de noviembre de 2004, cuando señala que "La sentencia citada fundó la desestimación del recurso por no haber lugar a la responsabilidad reclamada puesto que el demandante no impugnó los acuerdos municipales (...), finalizando la Sentencia diciendo que es al recurrir esos actos, cuando se debió de pedir la indemnización de daños y perjuicios".*

*También ha tenido ocasión de manifestar el Consejo de Estado en su Dictamen 1069/2008 que "es contrario a la Ley 30/1992 utilizar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración para "impugnar indirectamente" un previo acto firme. Existiendo éste no hay antijuridicidad en el actuar de la Administración y si bien la anulación de los actos puede producir la obligación de indemnizar, lo que no ocurre es lo contrario, que existiendo como válido y eficaz un acto administrativo cuya nulidad sería necesaria para poder fundamentar una reclamación de indemnización, se pretenda ésta sin impugnar aquél".*

La aplicación de la anterior doctrina, *sensu contrario*, al supuesto sometido a consulta de este Consejo Jurídico permite anticipar la conclusión desestimatoria de la propuesta de resolución sometida a nuestro Dictamen.

En efecto, la reclamante no imputa a la nulidad de la resolución de 30 de junio de 2016 que le aprueba el PIA la responsabilidad patrimonial que reclama y ni siquiera solicita que se declare la nulidad o anulabilidad de la misma. La reclamante, partiendo del hecho de que la resolución referida le reconoce la prestación, pero con efectos desde una determinada fecha (1 de julio de 2016), imputa la responsabilidad patrimonial no al acto de reconocimiento, sino al actuar administrativo hasta ese momento, es decir, en palabras de la propia reclamante, al hecho de que "como han estado más de 6 años para resolver la solicitud han cambiado tanto las circunstancias que me veo perjudicada por su dilación...sin que la Administración haya alegado por su parte, ante este importantísimo retraso, que reviste las notas de esencial y significativo, causa alguna que le haya impedido la observancia del plazo..."

Yerra la reclamante cuando dice que la Administración debió haber resuelto el 1 de enero de 2013, pues confunde el reconocimiento del derecho con la efectividad del mismo, que como explicamos anteriormente se produce el 1 de julio de 2015, mientras que el reconocimiento del derecho debió de realizarse en los seis meses posteriores a la presentación de su solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD.

En efecto, hay que tener en cuenta que, en cuanto al plazo para resolver las solicitudes de reconocimiento de grado y prestaciones de la dependencia se refiere, es el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público el que fija, con efectos de 1 de junio de 2010, un plazo de resolución del procedimiento de reconocimiento del grado de dependencia y de las prestaciones del SAAD, al modificar el apartado 2 de la Disposición final primera de la LD, disponiendo que *"2. En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones"*; plazo aplicable a la solicitud de la interesada, pues fue presentada con fecha 5 de diciembre de 2011.

Es por ello que, con independencia de que el servicio o prestación en su caso reconocido no hubiera podido hacerse efectivo hasta el día 1 de julio del año 2015, la Administración disponía de un plazo de seis meses desde que fue presentada la solicitud para resolver sobre el grado de dependencia y el concreto servicio o prestación que, en función de dicho grado, correspondía a la reclamante; plazo de seis meses que fue notoriamente sobrepasado por la Administración.

Es precisamente a ese retraso en resolver por parte de la Administración a lo que la demandante anuda la lesión antijurídica sufrida, con independencia de que aquélla no ataque el acto de reconocimiento de la prestación, ya que éste, analizado en el tiempo en el que fue dictado, no merece ningún reproche de legalidad. Ahora bien, si dicho acto en vez de dictarse con fecha 30 de junio de 2016 se hubiere dictado dentro del plazo de los seis meses desde que fue presentada la solicitud, o incluso hasta el 30 de junio de 2015, la reclamante habría empezado a percibir la prestación el 1 de julio de 2015, cuando era preceptivo, por lo que la firmeza de la resolución de 30 de junio de 2016 no impide el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el presente caso.

Y no obsta a la anterior conclusión la sentencia nº 243/2017, de 5 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Murcia, dictada en el procedimiento abreviado nº 48/2017 en la que la propuesta de resolución fundamenta la desestimación de la reclamación, al tratarse de una sentencia aislada y no constar que la doctrina de dicha sentencia haya sido seguida por el resto de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Tribunal Superior de Justicia.

II. Dicho esto, comprobado el incumplimiento del plazo para resolver, ello no permite sin más afirmar la concurrencia del necesario nexo de causalidad entre la actuación administrativa y el daño alegado, ya que no todo incumplimiento de plazos fijados legal o reglamentariamente determina el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial, tal como ha manifestado este Órgano consultivo en numerosas ocasiones.

Como señalamos en nuestro Dictamen núm. 195/2015 y posteriores, que también versaba sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por retraso en la aprobación del PIA, el artículo 103.1 de la Constitución Española exige a las Administraciones Públicas que actúen de acuerdo con el principio de eficacia, por lo que los plazos para tramitar y resolver los procedimientos deben reducirse al mínimo; principio que reitera el artículo 3.2 LRJSP al señalar que la Administración ha de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficacia y servicio efectivo a los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, la falta de cumplimiento de los plazos para resolver los procedimientos administrativos conlleva la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. Así, con carácter general, se vulnera lo dispuesto en el artículo 21.1 LPACAP, que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. A su vez el artículo 29 del mismo texto legal establece que la observancia de términos y plazos es obligatoria.

En este orden de cosas conviene traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en lo que se refiere a la trascendencia, a efectos del instituto de la responsabilidad patrimonial, de la falta de observancia de los plazos por parte de la Administración. Así, el Alto Órgano consultivo manifiesta en su Dictamen núm. 449/2012 que *"Como ha señalado este Consejo de Estado en anteriores dictámenes (entre ellos, el 928/2002, de 16 de mayo; el 1.579/2007, de 6 de septiembre; el 1.592/2008, de 6 de noviembre; el 1.389/2009, de 10 de septiembre; o el 259/2010, de 25 de marzo), para que sean imputables a la Administración los daños producidos en la tramitación de un procedimiento, es preciso que éste exceda de un periodo de tiempo razonable, en atención a criterios como la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, etc. Sólo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración"*.

En este sentido, la STS de Pleno de 26-11-2009, rec. 585/2008, dice que *"La indeterminación del concepto jurídico "plazo razonable" ha sido concretada por constante jurisprudencia del TEDH (sentencias de 27 de junio de 1968, caso Neumeister, 16 de julio de 1971, caso Ringeisen y 28 de junio de 1978 caso König, entre las primeras, y sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso Soto Sánchez, entre las más recientes) en el sentido de que el carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse "según las circunstancias del caso y teniendo en cuenta fundamentalmente la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades competentes".*

Estos mismos elementos son los que tiene en cuenta el Tribunal Constitucional desde su sentencia de 14 de julio de 1981. La de 21 de julio de 2008 se refiere a la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades, añadiendo que *"la circunstancia de que las demoras en el proceso hayan sido consecuencia de las deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales, o del abrumador trabajo que pesa sobre alguno de ellos, si bien pudiera eximir de responsabilidad a las personas que los integran, de ningún modo alteran la conclusión del carácter injustificado del retraso"*.

Doctrina que, como dice la sentencia de la Audiencia Nacional, de 20 de Julio de 2012 (JT 2012, 1018), Recurso nº 800/2010 *"es asimismo aplicable al procedimiento administrativo, en la medida en que la naturaleza de éste y, en definitiva, de los eventuales retrasos injustificados en la tramitación de tal proceso, permiten dicha aplicación, según el propio Tribunal Constitucional ha declarado con reiteración"*.

Se trata, pues, de dilucidar si el retraso que se produjo en la aprobación del PIA de la interesada constituye un supuesto de tramitación procedural prolongada, defectuosa y morosa, capaz de generar un derecho a indemnización en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, al provocar la aplicación a la interesada de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, que implica que ésta no tenga derecho a los efectos retroactivos de la prestación. A este respecto considera el Consejo Jurídico adecuado transcribir lo que, en un supuesto similar al que nos ocupa, afirma el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Sentencia 53/2014, de 13 de febrero:

*"Es cierto que los efectos del incumplimiento de plazos son, en principio, prácticamente irrelevantes según nuestro Ordenamiento Jurídico, pues dicho incumplimiento es irregularidad no invalidante (art. 63.3 de la L. 30/92). De otro lado, el Ordenamiento prevé, así mismo, mecanismos "paliativos" atribuyendo en ocasiones efectos positivos a la falta de resolución temporánea (que abren la vía de la ejecución del acto presunto) o negativos (facultando para acceder a la vía jurisdiccional).*

*Pero en los casos -cual el que aquí analizamos-, en que la resolución en plazo o al menos, dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración, que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, en los términos también previstos por el Ordenamiento.*

*No en vano la normativa sobre dependencia y promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de "ayuda" institucional, en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el "tiempo" que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser el indispensable y necesario (...)".*

Esta noción de esencialidad de los plazos en materia de reconocimiento de las prestaciones del sistema de dependencia es la que también maneja la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, núm. 6/2014, de 13 enero, cuando afirma que *"no podemos olvidar que los interesados en obtener la declaración de dependencia y en conseguir el reconocimiento de una ayuda pública para sostener la necesaria asistencia de un tercero, familiar o extraño, se trata de aquejados de dolencias físicas y/o psíquicas que les provocan el ineludible auxilio de otros individuos para realizar sus labores cotidianas. En muchos supuestos nos encontramos con ancianos de elevada edad, o con enfermos terminales o con pronóstico de curación rayano en la imposibilidad. Por ello, la rapidez en obtener una respuesta por parte de los organismos públicos resulta trascendental para la virtualidad práctica de este sistema de protección recogido en la Ley, ya que una decisión estimatoria tardía puede constituir mero "papel mojado". Los plazos recogidos en la normativa sobre dependencia son esenciales, en atención a que las situaciones personales que contempla son normalmente urgentes y de ineludible ayuda".*

O lo que, en otro caso también de retraso en la aprobación del PIA, destaca el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia 506/2013, de 5 de junio, en el sentido de que la tramitación diligente y temporánea del procedimiento *"era esencial para dar realidad práctica al derecho subjetivo de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, haciendo posible el acceso de tal colectivo al sistema de ayudas públicas, como uno de los principales retos de la política social que, en el caso de autos se vio frustrado a causa de un funcionamiento anormal de la Administración autonómica".*

En el supuesto sometido a consulta, se constata que, si bien el derecho a los servicios y prestaciones del SAAD debieron hacerse efectivos con fecha 1 de julio de 2015, la resolución de reconocimiento de dichos servicios y prestaciones debió dictarse en el plazo de seis meses desde que fue presentada la solicitud. Por el contrario, no es hasta el 30 de junio de 2016 que se dicta la resolución de aprobación del PIA y reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, con efectos económicos desde el día 1 de julio de 2016, superándose, con creces, el citado plazo de seis meses, sin que se haya justificado en el procedimiento ninguna causa o razón que hubiera podido impedir su observancia. De ello se deduce que se ha producido un retraso en la tramitación del procedimiento de tal relevancia que cobra el carácter de antijurídico, pues la interesada no estaba jurídicamente obligada a soportarlo; asimismo, que se ha ocasionado un perjuicio real y efectivo al haber dado lugar a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, que elimina los efectos retroactivos de la prestación, por lo que existe una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento, en este caso anómalo, del servicio público y el daño alegado por la reclamante.

Al no haber actuado la Administración en plazo, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos del retraso en la resolución del procedimiento, puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad que convierten al daño alegado por la reclamante en antijurídico, ya que tal como señala la Audiencia Nacional (Sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de marzo y de 14 de mayo de 1998, y de 12 de febrero de 1999), un relevante retraso, en absoluto justificado, en la resolución de los expedientes administrativos, vulnera los principios de eficacia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa, causando perjuicios que han de ser reparados por la Administración. En el mismo sentido se pronuncian los Dictámenes de este Órgano consultivo núms. 95/2015 y 2/2017, 180 y 181/2017, entre otros.

#### **QUINTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.**

Admitida la realidad y efectividad de la lesión y establecida su relación causal con el funcionamiento del servicio público regional, procede, como señala el artículo 34 LRLSP, el cálculo de la indemnización.

En este sentido, en la valoración de la responsabilidad patrimonial que reclama la interesada hay que tener en cuenta la normativa de copago vigente en cada momento, de conformidad con la renta y patrimonio declarados por aquélla, aplicable dada su capacidad económica según su grado reconocido.

Por ello, de acuerdo con el informe emitido por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS el periodo que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios es el que media entre el 01/07/2015 y el 30/06/2016, y el importe de la indemnización por dicho periodo sería de 1.316,04 euros.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de 1.316,04 euros.

Por último, conviene recordar que dicha cuantía deberá actualizarse según lo previsto en el artículo 34.3 LRJSP.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, en cuanto que considera que no concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y en particular la existencia de daño antijurídico, por lo que debería estimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por x, en virtud de lo expuesto en nuestra Consideración cuarta.

**SEGUNDA.-** La cuantía de la indemnización debería ajustarse a lo que se indica en la Consideración quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

