



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **301/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 12 de noviembre 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 Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 18 de junio de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación de la prestación de asistencia a la dependencia (expte. **165/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 29 de diciembre de 2016, D.<sup>a</sup> 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 119 a 121 expte.), relativa a los perjuicios sufridos por la negligente actuación administrativa al concurrir en el caso un retraso culpable en la tramitación del procedimiento administrativo 0170/2012-755.2 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 16/02/2012 presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, no siendo hasta el 31/10/2016, cuando han transcurrido casi 5 años, cuando se le reconoce el derecho a las prestaciones del sistema, con efectos desde el 01/11/2016 en adelante. Si la Administración hubiese resuelto en plazo hubiese podido percibir las 51 mensualidades que no le han reconocido, lo que supone un retraso culpable que adquiere la condición de daño antijurídico.

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 7.803,00 euros, resultado de sumar las mensualidades dejadas de percibir en el periodo indicado, más intereses.

**SEGUNDO.-** Con fecha 13 de marzo de 2017 se emite informe por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS (folios 123 y 124 expte.), en el que se expone que el periodo de atrasos que se reclaman no se incluyen por aplicación de lo dispuesto en el apartado primero de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, vigente en el momento de dictarse la resolución, que deroga los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Que, además, le es aplicable el plazo de suspensión de 2 años previsto en la Disposición transitoria novena del Real

No obstante, y para el caso de que fuera estimada la solicitud de indemnización por daños y perjuicios, la cuantifica en 4.049,40 euros, por el periodo comprendido entre el 17/08/2014 y el 31/10/2016, en función del grado de dependencia reconocido y la capacidad económica de la dependiente.

**TERCERO.-** Mediante Orden, de 12 de febrero de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del expediente (folio 126 expte.).

En la notificación practicada no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

**CUARTO.-** Con fecha 13 de febrero de 2018 por la instructora del expediente se abre el trámite de audiencia (folio 127 expte.), habiendo formulado alegaciones en el sentido de ratificarse en la reclamación formulada, estando de acuerdo con la propuesta.

**QUINTO.-** Con fecha 23 de marzo de 2018 se formula propuesta de resolución estimatoria en parte de la reclamación formulada, fijando una indemnización en cuantía de 4.049,40 euros (folios 134 a 139 expte.).

**SEXTO.-** Con fecha 2 de abril de 2018 se envía el expediente de responsabilidad patrimonial a la Intervención General de la Comunidad Autónoma (folio 141 expte.), quien el 10 de mayo de ese mismo año fiscaliza de conformidad la propuesta remitida (folios 143 y 144 expte.).

**SÉPTIMO.-** 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 18 de junio de 2018.

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. Por lo que se refiere al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) ha sido derogada por LPACAP y que este nuevo Cuerpo legal y 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.

Dado que la entrada en vigor LPACAP se produjo el 2 de octubre de 2016, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el contenido en estas dos nuevas leyes, al haberse presentado la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 29 de diciembre de 2016.

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 23 de noviembre de 2016 se le notificó (folio 117 expte.) la resolución, de 31 de octubre de 2016 (folios 113 a 115 expte.), 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 29 de diciembre 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 cuando se notificó a la reclamante la Orden de la Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), de 12 de febrero de 2018, por la que se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, no se le ofreció toda la información a la que se hace mención en el artículo 40.2 LPACAP, como es el plazo para la resolución y notificación del procedimiento y los

efectos del silencio. Igualmente se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento (seis meses), ya que cuando se formula la propuesta de resolución (23/03/2018) había transcurrido un año y tres meses desde que fuera presentada la solicitud de indemnización.

### **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, se presentó por la reclamante con fecha 16 de febrero de 2012 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (folios 1 a 29 expte.). Por resolución de 16 de mayo de 2012 se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado I, nivel II (folio 70 expte.).

Con fecha 31 de octubre de 2016 se dicta resolución (folios 113 a 115 expte.) 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. En dicha resolución se determinó la capacidad económica personal de aquella a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó su participación económica 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 el 01/11/2016 en adelante.

II. En cuanto al plazo para resolver las solicitudes, en virtud de la dispuesto en el apartado 2 de la disposición final primera de LD, en la versión vigente al momento de presentarse la solicitud, *"2. En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las 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.*

*3. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria.*

*Si una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado".* En nuestro caso, el plazo de seis meses finalizaba el día 16 de agosto de 2016.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, por incidir en su regulación, lo dispuesto en la Disposición transitoria novena del Real Decreto-Ley 20/2012, en relación con las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pendientes de resolución a la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley (como ocurre en el caso que nos ocupa en el que la solicitud es de 16 de febrero de 2012), que estableció lo siguiente:

*"En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de*



*resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".*

En el presente caso, si bien la Administración se encontraba en plazo para resolver la solicitud cuando la normativa estatal (Real Decreto-Ley 20/2012) suspende temporalmente el reconocimiento de las prestaciones económicas, sin embargo sí se observa la existencia de un daño real y efectivo, concretado en la persona de la reclamante, en el retraso de la Administración en resolver acerca de la prestación económica solicitada una vez terminado el referido citado plazo de suspensión (dos años y seis meses), dado que se le privó de disfrutar de una ayuda para el sostenimiento de sus necesidades personales a la que aquella tenía derecho, con la merma patrimonial que ello supuso para la persona dependiente. Este plazo se vio ampliamente rebasado, pues la Administración no decide acerca del derecho de la ahora reclamante a obtener la prestación económica solicitada hasta el 31 de octubre de 2016 con efectos de 1 de noviembre de 2016 en adelante, mientras que ésta debió hacerse efectiva con efectos de 17 de febrero de 2014 (2 años y seis meses desde presentada la solicitud), por lo que existen dos años y ocho meses y medio de demora en la efectividad del derecho, sin que la Administración haya justificado las razones de este evidente retraso.

Por ello, coincidimos con la propuesta de resolución sometida a Dictamen en la existencia de un daño antijurídico por el retraso en resolver durante el periodo indicado, ya que es reiteradísima nuestra doctrina (el último, Dictamen 199/2018) de que el plazo para la resolución de los procedimientos de reconocimiento de las prestaciones de la dependencia es un plazo esencial, por lo que el retraso en la resolución de éstos se convierte en un daño antijurídico que la interesada no tiene el deber de soportar.

#### **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 LRJSP, analizar la valoración de los daños producidos y las cuantías y el modo 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, aplicable dada su capacidad económica según su grado reconocido.

El periodo que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios, de conformidad con la propuesta de resolución sometida a Dictamen, es el que media desde el 17/08/2014 al 31/10/2016, y el importe de éstos sería de 4.049,40 euros.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de 4.049,40 euros.

Por último, conviene recordar que dicha cuantía deberá actualizarse según lo previsto en el artículo 34 LRJSP.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria en parte de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al considerar que concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, singularmente, el nexo causal que debe existir entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, que ha de reputarse antijurídico.

**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.

