



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **86/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2019, 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 IMAS (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 18 de enero de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación de la prestación de asistencia a la dependencia (expte. **20/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de mayo de 2017, D.ª X, en representación de la comunidad hereditaria de D.ª Y, 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 (folio 194 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 170/2011-1830.1, destinado a la determinación del servicio o prestación del SAAD que hubiera podido corresponderle a la dependiente según el grado y nivel de dependencia reconocido, en la que formula, en síntesis, las siguientes alegaciones:

Que con fecha 07/04/2011 le fue reconocido un grado III, nivel 2, de dependencia, no llegándose a abonar cantidad alguna. Tras el fallecimiento de la dependiente se dicta resolución por la que se termina el procedimiento por imposibilidad de continuarlo por causas sobrevenidas. Tras la interposición de recurso de alzada contra la misma, le fue estimado por resolución de fecha 6 de octubre de 2016 pero no se le reconocen las cantidades correspondientes desde 14/07/2012 hasta el 23/01/2015 por aplicación del Real Decreto Ley 20/2012. Si la Administración hubiese resuelto en el plazo de seis meses establecidos hubiese podido percibir las mensualidades referidas, habiéndole causado un grave perjuicio económico.

Acerca de la valoración del daño, no lo cuantifica, aunque establece los parámetros para su cuantificación.

SEGUNDO.- Con fecha 7 de julio de 2017 se emite informe por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), con el visto bueno de la Técnico Consultora (folios 239 a 241 expte.), en el que se expone que en la resolución de aprobación del PIA no existe devengo alguno de atrasos en el periodo que abarca desde el 15 de julio de 2012 al 23 de enero de 2015 por aplicación del Decreto Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no profesionales del Sistema de

la Dependencia así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas, que constituye un régimen exorbitante respecto de la normativa aplicable, que permite rescatar un derecho extinguido de las comunidades hereditarias para poder percibir las prestaciones devengadas y no percibidas por su causante, pero en las condiciones que determina su artículo 5, que imposibilita la posibilidad de percibir atrasos más allá de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y del fomento de la competitividad.

No obstante, y para el caso de prosperar la acción ejercitada, la cantidad principal a reconocer sería de 3.394,87 euros por el periodo referido anteriormente.

TERCERO.- Mediante Orden, de 22 de marzo de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente (folio 249 expte.).

CUARTO.- Mediante oficio de 8 de mayo de 2018 de la instructora del expediente (folio 253 expte.) se procede a la apertura del trámite de audiencia, personándose el reclamante en el Servicio Jurídico del IMAS el 25 de mayo de 2018, al objeto de tomar vista del expediente (folio 256 expte.), y manifestando que se ratifica en las alegaciones realizadas en su escrito de reclamación.

QUINTO.- Con fecha 29 de junio de 2018 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación formulada, por considerar que concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración y se reconoce el derecho de los interesados a percibir la cantidad de 3.394,87 euros (folios 258 a 262 expte.).

SEXTO.- El 5 de julio de 2018 se envía el expediente de responsabilidad patrimonial a la Intervención General de la Comunidad Autónoma (folio 263 expte.), la que el 28 de diciembre de este mismo año fiscaliza de conformidad la propuesta remitida (folios 265 y 266 expte.).

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 enero de 2019.

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.

Ambas leyes entraron en vigor el 2 de octubre de 2016, por lo que 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 15 de mayo de 2017.

II. En cuanto a la legitimación activa, la reclamante, en su condición de heredera (y en representación de la comunidad hereditaria) de D.^a Y, beneficiaria de los servicios y prestaciones del SAAD, está legitimada para solicitar una indemnización por el daño patrimonial que alega, pues se trata de un daño cuantificable que se integra como activo propio de la masa, conforme a los artículos 657, 659 y 661 CC (Sentencia, de 30 de abril de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana).

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 18 de octubre de 2016 se le notificó (folio 167 expte.) la resolución, de 3 de octubre de 2016 (folios 163 a 165 expte.), de aprobación del 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 15 de mayo de 2017 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, artículo 91.3 LPACAP).

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, y a los efectos que aquí interesan, la dependiente presentó el 25 de febrero de 2011 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (folios 4 a 20 expte.). Por resolución de 7 de abril de 2011 se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado III, nivel 2 (folio 25 expte.).

Con fecha 29 de enero de 2015 fallece la interesada, por lo que con fecha 29 de abril de 2015 se dicta resolución por la que se acuerda la terminación del procedimiento por imposibilidad de continuación por causas sobrevenidas (folio 55 expte.). Interpuesto recurso de alzada contra la anterior resolución por la comunidad hereditaria de la dependiente (folios 59 y 60 expte.), es considerado el mismo por el IMAS como una solicitud de prestaciones causadas y no percibidas, dictándose, con fecha 3 de octubre de 2016, resolución por la que se reconoce a la dependiente la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, únicamente por el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2011 y el 14 de julio de 2012 (folios 163 a 165 expte.).

Sin embargo, y en cuanto al resto del periodo reclamado, como se reconoce en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 10 de julio de 2017 ya referido, no existe devengo alguno de atrasos en el periodo que abarca desde el 15 de julio de 2012 al 23 de enero de 2015 por aplicación del Decreto Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no profesionales del Sistema de la Dependencia así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas, que constituye un régimen exorbitante respecto de la normativa aplicable, que permite rescatar un derecho extinguido de las comunidades hereditarias para poder percibir las prestaciones devengadas y no percibidas por su causante, pero en las condiciones que determina su artículo 5, que imposibilita la posibilidad de percibir atrasos más allá de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y del fomento de la competitividad.

II. Ahora bien, 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, el apartado 2 de la Disposición final primera de la LD, en la versión vigente al momento de presentarse la solicitud, dispone que: *"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."*

Es por ello que 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 al dependiente; plazo de seis meses que fue notoriamente sobrepasado por la Administración.

Tal y como ya ha manifestado este Órgano consultivo en supuestos análogos al presente, la constatación del incumplimiento del plazo para resolver no permite sin más afirmar la concurrencia del necesario nexo de causalidad entre la actuación administrativa y el daño alegado. En efecto, no todo incumplimiento de plazos fijados legal o reglamentariamente determina el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

No obstante, 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.

Es reiteradísima nuestra doctrina, que parte del citado Dictamen 195/2015, 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 al no haber actuado la Administración en el plazo de seis meses que tenía para resolver, sin que haya quedado acreditado en el expediente los motivos del retraso en la resolución del mismo, puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad, que convierten al daño alegado por los reclamantes en antijurídico, ya que tal como señala la Audiencia Nacional (Sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de marzo y 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 el principio de eficacia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa, causando perjuicios que han de ser reparados por la Administración.

Dicho retraso en la resolución del procedimiento tuvo como consecuencia, no sólo la aplicación del Real Decreto Legislativo 20/2012, de 13 de julio, que derogó los efectos retroactivos de las prestaciones reconocidas, sino también a la aplicación de las disposiciones de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia, que modificó el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones, eliminando la posibilidad de las comunidades hereditarias de solicitar las prestaciones devengadas y no percibidas hasta su fallecimiento por el dependiente (posibilidad que se recogía en su artículo 19.3).

Es por ello que el evidente retraso en la resolución del procedimiento, sin causa alguna que lo justifique, constituye un retraso culpable, esencial y significativo que ha generado un daño antijurídico que, ni la dependiente primero, ni con posterioridad su comunidad hereditaria, están obligados a soportar, por lo que debe estimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial sometida a Dictamen.

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 reclaman los interesados hay que tener en cuenta la normativa de copago vigente en cada momento, de conformidad con la renta y patrimonio declarados, aplicable dada la capacidad económica y el grado de dependencia reconocido a la dependiente.

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 15/07/2012 al 23/01/2015, y el importe de éstos sería de 3.394,87 euros.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer al interesado una indemnización de 3.394,87 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 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.