



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 199/2019

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de mayo 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 Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 21 de marzo 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. 107/19), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 20 de abril de 2016 la interesada presenta solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (folios 4 a 36 expte.), siéndole reconocido el grado II por resolución de 2 de noviembre de 2016 (folio 60 expte.). Por resolución de 26 de junio de 2017 se aprueba el PIA de la interesada y se le reconoce la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales con efectos desde el 1 de julio de 2017 en adelante.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de agosto de 2017, D.^a X, ya 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 104 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 destinado a la determinación del servicio o prestación del SAAD que hubiera podido corresponderle según el grado y nivel de dependencia reconocido.

Acerca de la valoración del daño, no lo cuantifica, aunque establece los parámetros para su determinación, fijando el periodo de atrasos desde octubre de 2016 hasta el 30/06/2017.

TERCERO.- Con fecha 20 de noviembre de 2017 se emite informe por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) (folios 114 y 115 expte.), en el que se expone que el periodo de atrasos que se reclaman no se incluyen por aplicación de lo dispuesto en 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 que deroga los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, además de que el retraso en resolver no puede considerarse significativo.

CUARTO.-Mediante Orden, de 13 de julio 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 119 expte.).

QUINTO.-Con fecha 22 de enero de 2019 por la instructora del expediente se abre el trámite de audiencia (folio 121 expte.), sin que conste que la interesada haya formulado alegaciones.

SEXTO.-Con fecha 8 de marzo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al no concurrir los requisitos necesarios para la apreciación de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Regional (folios 122 a 125 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 21 de marzo 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.

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 21 de agosto de 2017.

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 en fecha 3 de agosto de 2017 se le notificó (folio 86 expte.) la resolución, de 26 de junio de 2017, 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 efectos 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 21 de agosto 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).

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. Inexistencia de antijuridicidad del daño.

En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley de Dependencia (ley 39/2006, de 14 de diciembre), en la versión vigente a partir del 15 de julio de 2012, *"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"*. En nuestro caso, el plazo de seis meses finalizaba el día 20 de octubre de 2016.

Dicho esto, en principio, podríamos concluir que, efectivamente, ha habido retraso en la resolución de reconocimiento de la prestación puesto que la resolución debió dictarse antes del 20 de octubre de 2016 y no se hizo hasta el 26 de junio de 2017. Ahora bien, el apartado 3 de la Disposición final primera de la Ley de Dependencia establece que *"3. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará 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, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar,*

según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".

Es decir, para las prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales se establece un plazo suspensivo de dos años a contar desde la fecha de la resolución o, si no se hubiese dictado antes, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud; plazo suspensivo que no es facultativo para la Administración en función de las circunstancias, sino que es de aplicación automática para las solicitudes presentadas con posterioridad al día 15 de julio de 2012 (el precepto dice "quedarán sujetas" y no "podrán quedar sujetas") y, además, ha sido tenido en cuenta, entre otras, por las Sentencias 463/2015, de 30 de junio y 632/2016, de 30 de noviembre de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares. También, en cuanto a la exclusión de atrasos por aplicación de la citada norma, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia núm. 1017/2015, de 20 de noviembre.

A mayor abundamiento, no puede reconocerse a título de responsabilidad patrimonial como daño el periodo excluido por la normativa de aplicación que no hubiera podido ser reconocido respecto a la solicitud inicial, sin que haya sido declarada inconstitucional o ilegal tal medida suspensiva para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

En consecuencia, y coincidiendo con la propuesta de resolución, realmente no podría hablarse de demora en la resolución del procedimiento y en el percibo de la prestación hasta el día 21 de octubre de 2018, mientras que la resolución de 26 de junio de 2017 que se la reconoce le atribuye efectos económicos desde el 1 de julio de 2017 en adelante, por lo que no existe daño antijurídico que pueda ser resarcible y, en consecuencia, no puede apreciarse relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de la dependencia.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al considerar 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, singularmente, la existencia de un daño antijurídico, de acuerdo con los razonamientos expuestos en nuestra Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.