



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **228/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 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 Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 15 de abril 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. **138/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 20 de julio de 2012 D.ª X presenta solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia (SAAD) (folios 3 a 27 expte.).

Por resolución de 23 de noviembre de 2012 se le reconoce en situación de dependencia grado I y se determina que la efectividad del derecho a las prestaciones podrá hacerse valer a partir del 1 de julio de 2015, en virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LD) (folio 46 expte.).

**SEGUNDO.-** Tras la reactivación del procedimiento con fecha 30 de junio de 2015 solicitando de la dependiente que aporte determinada documentación (folio 52 a 54 expte.), entre la que se encuentra el "documento de participación del beneficiario", y tras nuevo requerimiento (folios 57 y 58 expte.), dicho documento se presenta con fecha 26/07/2016 (folio 61 expte.), dictándose con fecha 23 de mayo de 2017 resolución por la que se aprueba el Programa Individual de Atención y se reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales con efectos desde el día 1 de junio de 2017 en adelante, sin reconocimiento de efectos retroactivos de esta prestación (folios 82 a 84 expte.).

Formulado recurso de alzada frente a la anterior resolución (folios 151 y 152 expte.), es desestimado por Orden, de 9 de abril de 2018, de la Presidenta del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) (folios 156 a 158 expte.).

**TERCERO.-** Con fecha 25 de mayo de 2018, la interesada, beneficiaria del derecho a las prestaciones del SAAD, presenta escrito en el que formula Reclamación de Responsabilidad Patrimonial (folios 160 a 168 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, lo que le ha causado un daño evaluable, efectivo e individualizado.

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 3.519 euros por el periodo de atrasos desde el 1 de julio de 2015 hasta el 31 de mayo de 2017, sin perjuicio de su concreción posterior.

**CUARTO.-** Mediante Orden, de 18 de junio 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 (folios 179 y 180 expte.).

**QUINTO.-** Con fecha 16 de julio de 2018 se emite informe por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS (folios 184 a 187 expte.), en el que se expone que una vez reactivado el expediente en junio de 2015 y habiendo requerido a la interesada hasta en dos ocasiones que aportara el documento de participación del beneficiario en la elección de los servicios y prestaciones del SAAD (ya que en la solicitud inicial había elegido prestaciones incompatibles entre sí), y otra documentación, los requerimientos no son atendidos hasta julio de 2016, donde se señala ahora como elección idónea la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por lo que con fecha 23 de mayo de 2017 se le reconoce dicha prestación conforme al régimen vigente en el momento de dictarla, que no es sino 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, por la que se derogan los efectos retroactivos de la prestación reconocida. Por ello, sigue diciendo el informe, caso de estimarse la reclamación, debe ponderarse en la fijación del *quantum* de la indemnización la incidencia de la conducta de la demandante en el cumplimiento de los requerimientos efectuados.

**SEXTO.-** Con fecha 26 de noviembre de 2018 por la instructora del expediente se abre el trámite de audiencia (folio 189 expte.).

Con fecha 26 de diciembre de 2018 la interesada presenta escrito de alegaciones en el que reitera las realizadas en su escrito inicial (folio 195 expte.).

**SÉPTIMO.-** Con fecha 6 de abril 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 196 a 202 expte.).

**OCTAVO.-** 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 15 de abril 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, dado que la reclamación de responsabilidad patrimonial fue presentada con fecha 25 de mayo de 2018, le son aplicables la LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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 se le notificó la resolución, de 2 de octubre 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 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 25 de mayo de 2018 fue temporalmente, 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 función de los antecedentes expuestos con anterioridad y en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición final primera LD, 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 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"*), presentada la solicitud con fecha 20 de julio de 2012, el plazo de seis meses finalizaba el día 20 de enero de 2013.

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 enero de 2013 y no se hizo hasta el 23 de mayo de 2017. Ahora bien, dos circunstancias concurrentes nos llevan a la conclusión contraria:

1º. La Disposición final primera -Aplicación progresiva de la Ley-, apartado 1 y 2 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 ejercerá progresivamente, de modo gradual y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:*

(...)

*A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada".*

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 23 de mayo de 2017, por aplicación de la Disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012 que deroga los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

2º.- Con independencia de que el servicio o prestación 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 al reclamante; plazo de seis meses que fue notoriamente sobrepasado por la Administración.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que a la reclamante le es reconocido un grado I de dependencia y que en su solicitud, en el apartado V -Elección de las prestaciones por grados y por prioridades-, en relación con las

prestaciones correspondientes al grado I, señala el servicio de "Teleasistencia" y el "Servicio de Ayuda a Domicilio" (folio 6 expte.), por lo que a 1 de julio de 2015 (fecha de efectividad del derecho a las prestaciones correspondientes al grado I de dependencia), nunca podría haberse hecho efectiva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, porque no había sido solicitada por la reclamante. No es, como se afirma en el informe y propuesta de resolución, que la reclamante solicitara prestaciones incompatibles, sino que para el grado I de dependencia que le fue reconocido no solicitó la prestación económica para cuidados en el entorno familiar; luego, no se puede reconocer por vía de responsabilidad patrimonial por retraso en resolver el expediente una prestación económica que no había sido solicitada.

No es hasta el día 26 de julio de 2016, tras dos requerimientos efectuados por el IMAS, cuando la reclamante presenta nuevo formulario de "Participación del beneficiario para la Elección de Servicios y Prestaciones Económicas del Sistema de la Dependencia" y en el que solicita (ahora sí) la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (folio 61 expte.), por lo que será a partir de dicha fecha que debe empezar a computarse el plazo de resolución del procedimiento (seis meses, más dos años de suspensión).

En consecuencia, realmente no podría hablarse de demora en el percibo de la prestación hasta el día 27 de julio de 2019, mientras que la resolución de 23 de mayo de 2017 que se la reconoce le atribuye efectos económicos desde el 1 de junio 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, si bien con fundamento en los razonamientos expuestos en nuestra Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.