



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **7/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de enero de 2020, 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 Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social), mediante oficio registrado el día 16 de septiembre de 2019 (COMINTER 275328/2019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D^a X como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la resolución del expediente de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de la Dependencia (expte. **265/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de noviembre de 2016, D.^a 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, relativa a los perjuicios sufridos por la negligente actuación administrativa al concurrir en el caso un retraso culpable en la tramitación del procedimiento administrativo 0170/2010-15334.2, 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 30/12/2010 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. Con fecha 30/09/2016, cuando han transcurrido 6 años, mediante resolución del IMAS se me reconoce el derecho a las prestaciones del sistema, con efectos desde el 01/10/2016 en adelante. Si la Administración hubiese resuelto en el plazo de seis meses establecidos hubiese podido percibir las mensualidades que van desde 01/01/2013 al 30/09/2016, lo que supone un retraso culpable que adquiere la condición de daño antijurídico.

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 4.935,15 euros por los 45 meses que no le han reconocido, más los intereses legales correspondientes.

SEGUNDO.- Mediante Orden, de 9 de noviembre de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente.

TERCERO.- Con fecha 10 de diciembre de 2018 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, 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 la Disposición adicional séptima del 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 1.645,05 euros por el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 al 30 de septiembre de 2016.

CUARTO.- Con fecha 30 de enero de 2019, por la instructora del expediente se procede a la apertura del trámite de audiencia, compareciendo la interesada para tomar vista del expediente y manifestar que no desea efectuar alegaciones, ni aportar nuevos documentos o justificaciones.

QUINTO.- Con fecha 4 de abril de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria en parte de la reclamación formulada, por considerar que concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración y se reconoce el derecho de la interesada a percibir la suma de 1.645,05 euros indicada anteriormente.

SEXTO.- El 12 de abril de 2019 se envía el expediente de responsabilidad patrimonial a la Intervención General de la Comunidad Autónoma, quien el 19 de julio de ese mismo año fiscaliza de conformidad la propuesta remitida.

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 16 de septiembre 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 18 de noviembre de 2016.

II. En el supuesto de daños materiales o patrimoniales la legitimación activa para reclamar su reparación recae, de forma primaria, en el titular o propietario de la cosa dañada o perdida, en tanto que es quien sufre en su patrimonio el detrimento de valor que constituye el daño, por lo que la reclamante está legitimada en el presente caso

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 27 de octubre de 2016 se le notificó la resolución, de 30 de septiembre de 2016, 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 18 de noviembre 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).

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 30 de diciembre de 2010 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD. Por resolución de 2 de junio de 2011 se reconoció que la interesada se encontraba en

situación de dependencia grado I, nivel 1, y que la efectividad del derecho a las prestaciones se podría ejercitar a partir del año 2013.

Iniciado de oficio con fecha 30 de junio de 2015 el reconocimiento del derecho a las prestaciones del SAAD (folio 123 expte.), no es hasta el 30 de septiembre de 2016 cuando se dicta resolución 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 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 01/10/2016 en adelante sin reconocimiento de cantidad alguna como efecto retroactivo de la prestación.

Sin embargo, como se reconoce en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 14 de diciembre de 2018 ya referido, en relación a la resolución de 30 de septiembre 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, la Disposición final primera -Aplicación progresiva de la Ley-, apartado 1 y 2 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 del 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 septiembre de 2016.

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, 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 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*".

Es por ello que, 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 a la reclamante; plazo de seis meses que fue notoriamente sobrepasado por la Administración.

Es reiteradísima nuestra doctrina (Dictamen 195/2015 y sucesivos) 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 expediente, 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 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, por lo que coincidimos con la propuesta de resolución en que la reclamación debe estimarse en parte.

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 01/07/2015 (fecha en la que entró en vigor la protección de su grado de dependencia) al 30/09/2016, y el importe de éstos sería de 1.645,05 euros.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer al interesado una indemnización de 1.645,05 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.