



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **14/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 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. Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social), mediante oficio registrado el día 16 de septiembre de 2019 (COMINTER 275308/2019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D<sup>a</sup> 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. **266/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 24 de febrero de 2017, D.<sup>a</sup> X, beneficiaria del derecho a las prestaciones del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de esta Administración, por los daños causados debido al retraso culpable en la resolución de su expediente, iniciado el 27 de mayo de 2011, ya que si éste se hubiera resuelto dentro del plazo de seis meses previsto no hubiera perdido el derecho a las mensualidades reclamadas.

En cuanto al *quantum* indemnizatorio, lo fija la reclamante en 8.468,34 euros, correspondiente a las mensualidades dejadas de percibir desde el 15/07/2012 al 28/02/2015.

**SEGUNDO.-** Con fecha 22 de marzo 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, en el que se afirma la prescripción del derecho a reclamar, al considerar que la interposición de recurso de alzada contra la resolución que le reconoce la prestación del SAAD fue claramente extemporánea, por lo que no tiene valor interruptor de la prescripción.

Igualmente 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, que deroga los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

No obstante, y para el caso de que fuera estimada la solicitud de indemnización por daños y perjuicios, la

cuantifica en 6.287,89 euros, por el periodo comprendido entre el 15/07/2012 y el 28/02/2015, en función del grado de dependencia reconocido en cada momento y la capacidad económica del dependiente.

**TERCERO.-** Mediante Orden, de 2 de mayo de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente, la cual acuerda la apertura del trámite de audiencia.

Con fecha 18 de mayo de 2018 se persona en las dependencias del Servicio Jurídico del IMAS el representante de la reclamante al objeto de tomar vista del expediente.

**CUARTO.-** Con fecha 23 de mayo de 2018 se formula propuesta de resolución de inadmisión por extemporánea de la reclamación formulada por haber prescrito el derecho a presentarla, sin entrar a conocer sobre el fondo del asunto.

**QUINTO.-** En tal estado de tramitación se remite el expediente para Dictamen de este Consejo Jurídico, quien lo emite con fecha 19 de diciembre de 2018 (Dictamen 365/2018) en el sentido de considerar que el escrito de reclamación fue presentado dentro de plazo y que, por tanto, debían analizarse si concurrían o no los requisitos de la responsabilidad patrimonial.

**SEXTO.-** Con fecha 25 de febrero de 2019 se emite nueva propuesta de resolución estimatoria en parte de la reclamación formulada, indemnizando en la cuantía de 6.287,89 euros, por considerar que concurren los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

**SÉPTIMO.-** El 1 de marzo 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 24 de febrero de 2017.

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 ello la reclamante, como beneficiaria del SAAD se encuentra legitimada para presentar la reclamación 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, por las razones expuestas en nuestro anterior Dictamen nº 365/2018.

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 reclamante presentó el 27 de mayo de 2011 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD. Por resolución de 23 de septiembre de 2011 se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado II, nivel 1.

Con fecha 24 de febrero de 2015 se dicta resolución por la que se deniega la prestación solicitada, por no concurrir en el cuidador los requisitos vigentes al momento de dictarse la resolución contenidos en la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas

administrativas.

Como consecuencia de la aprobación 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, se procede a revisar de oficio su expediente, dictándose, con fecha 30 de noviembre de 2015, resolución por la que se revoca la anterior de 24 de febrero de 2015, 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 que, de acuerdo con los antecedentes que obraban en ese centro directivo, la prestación se reconocía con efectos desde 01/12/2015 en adelante, reconociéndole exclusivamente como efectos retroactivos de la prestación el periodo desde el 28/11/2011 hasta el 14/07/2012 y desde el 01/03/2015 al 30/11/2015, conforme a lo establecido en el Decreto-Ley 3/2015 referido.

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 22 de marzo de 2017 ya referido, no existe devengo alguno de atrasos en el periodo que abarca desde el 15 de julio de 2012 al 28 de febrero de 2015 por la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, cuya Disposición adicional séptima deroga los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

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 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 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.

Ahora bien, 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 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 la reclamación debe ser estimada.

#### **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 15/07/2012 al 28/02/2015, y el importe de éstos sería de 6.287,89 euros.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer al interesado una indemnización de 6.287,89 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.

