



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **247/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de noviembre 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 Excm. Sra. Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social), mediante oficio registrado el día 9 de julio de 2020 (COMINTER 202045/2020), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los perjuicios causados por el retraso en la tramitación del reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema (expte. **134/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 10 de mayo de 2011 D. X presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), siéndole reconocido un grado II, nivel 1, de dependencia por resolución de 3 de noviembre de 2011.

SEGUNDO.- Por resolución de 30 de junio de 2014 se le reconoce al interesado la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales con efectos desde el 11/11/2011 al 14/07/2012 y desde el 1 de julio de 2014 en adelante.

Contra la anterior resolución interpone el dependiente recurso de alzada con fecha 05/11/2014 solicitando los atrasos debidos en concepto de responsabilidad patrimonial por retraso culpable en la tramitación del procedimiento, que no consta que haya sido resuelto.

En mayo de 2018 el interesado solicita certificación del silencio producido, la cual es emitida con fecha 14 de junio de 2018, indicando que, de conformidad con el artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en el recurso de alzada el plazo para dictar y notificar resolución es de tres meses, transcurridos los cuales, el mencionado recurso debe entenderse desestimado.

TERCERO.- Con fecha 5 de septiembre de 2018 el interesado presenta escrito de reclamación patrimonial por los perjuicios causados por el retraso culpable de más de tres años en resolver su solicitud, convirtiéndose el daño producido en antijurídico, al ser un retraso esencial y significativo que no ha sido justificado.

En cuanto a la valoración del daño, lo cuantifica en 6.006,22 euros, más los intereses legales devengados.

CUARTO.- Por Orden, de 29 de octubre de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente.

QUINTO.- La Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, con fecha 22 de noviembre de 2018 emite informe en el que se expone que la reclamación resulta extemporánea.

SEXTO.- Con fecha 24 de enero de 2019, por la instructora del expediente se procede a la apertura del trámite de audiencia, sin que conste que el interesado haya presentado alegaciones.

SÉPTIMO.- La propuesta de resolución, de 18 de junio de 2019, desestima la reclamación formulada, por prescripción de la acción para reclamar.

OCTAVO.- Remitido el expediente en solicitud de Dictamen de este Consejo Jurídico, se emite éste con número 353/2019 en el que se dictamina desfavorablemente la propuesta desestimatoria de la reclamación patrimonial formulada en cuanto que aprecia la prescripción de la acción para reclamar, debiendo instruirse el procedimiento con pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

NOVENO.- Instruido el procedimiento, se emite nueva propuesta de resolución, de 22 de enero de 2020, que estima en parte la reclamación formulada, concediendo una indemnización de 4.668,04 euros.

La estimación se funda en un funcionamiento anormal de los servicios públicos en la tramitación del expediente de dependencia, en cuanto que la Administración da lugar con la demora invocada por el reclamante a aplicar el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, y, en consecuencia, a la derogación de los efectos retroactivos de la prestación económica del artículo 18 de la Ley de la Dependencia, por disponerlo así la Disposición adicional séptima del Real Decreto 20/2012, privando al interesado de prestaciones que le hubieran sido reconocidas ininterrumpidamente si el expediente se hubiera concluido en el plazo legalmente previsto de 6 meses a contar desde la solicitud.

DÉCIMO.- El 23 de enero de 2020 se envía el expediente de responsabilidad patrimonial a la Intervención General de la Comunidad Autónoma, que el 13 de marzo 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 9 de julio de 2020.

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 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 5 de septiembre 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, el reclamante, en su condición de beneficiario de los servicios y prestaciones del SAAD, está legitimado 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, por las razones expuestas en nuestro Dictamen 353/2019 ya citado.

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 el plazo de resolución del procedimiento (seis meses) previsto en el artículo 91 LPACAP.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

I. 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).

II. Como se deduce del examen del expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, el reclamante presentó el 10 de mayo de 2011 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD. Por resolución de 3 de noviembre de 2011 se reconoció al interesado un grado II, nivel 1 de dependencia.

Por resolución de 30 de junio de 2014 se aprueba el PIA y se reconoce el derecho del interesado 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 del reclamante a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó la participación económica del interesado 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 el 11/11/2011 al 14/07/2012 y desde el 1 de julio de 2014 en adelante, sin reconocimiento de cantidad alguna como efecto retroactivo de la prestación en el periodo comprendido entre el 15/07/2012 al 30/06/2014.

III. 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 al reclamante; 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.

Se trata, pues, de dilucidar si el retraso que se produjo en la aprobación del PIA del interesado constituye un supuesto de tramitación procedimental prolongada, defectuosa y morosa, capaz de generar un derecho a indemnización en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, al provocar la aplicación a su expediente de la Disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, que implica que éste no tenga derecho a los efectos retroactivos de la prestación. La Doctrina expresada por este Consejo Jurídico desde el Dictamen 195/2015 parte de considerar que el plazo para la resolución de estos procedimientos es esencial, por lo que es adecuado transcribir lo que, en un supuesto similar al que nos ocupa, afirma el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Sentencia 53/2014, de 13 de febrero:

"Es cierto que los efectos del incumplimiento de plazos son, en principio, prácticamente irrelevantes según nuestro Ordenamiento Jurídico, pues dicho incumplimiento es irregularidad no invalidante (art. 63.3 de la L. 30/92). De otro lado, el Ordenamiento prevé, así mismo, mecanismos "paliativos" atribuyendo en ocasiones efectos positivos a la falta de resolución temporánea (que abren la vía de la ejecución del acto presunto) o negativos (facultando para

acceder a la vía jurisdiccional).

Pero en los casos -cual el que aquí analizamos-, en que la resolución en plazo o al menos, dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración, que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, en los términos también previstos por el Ordenamiento.

No en vano la normativa sobre dependencia y promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de "ayuda" institucional, en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el "tiempo" que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser el indispensable y necesario (...)"

Esta noción de esencialidad de los plazos en materia de reconocimiento de las prestaciones del sistema de dependencia es la que también maneja la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, núm. 6/2014, de 13 enero, cuando afirma que "no podemos olvidar que los interesados en obtener la declaración de dependencia y en conseguir el reconocimiento de una ayuda pública para sostener la necesaria asistencia de un tercero, familiar o extraño, se trata de aquejados de dolencias físicas y/o psíquicas que les provocan el ineludible auxilio de otros individuos para realizar sus labores cotidianas. En muchos supuestos nos encontramos con ancianos de elevada edad, o con enfermos terminales o con pronóstico de curación rayano en la imposibilidad. Por ello, la rapidez en obtener una respuesta por parte de los organismos públicos resulta trascendental para la virtualidad práctica de este sistema de protección recogido en la Ley, ya que una decisión estimatoria tardía puede constituir mero "papel mojado". Los plazos recogidos en la normativa sobre dependencia son esenciales, en atención a que las situaciones personales que contempla son normalmente urgentes y de ineludible ayuda".

O lo que, en otro caso también de retraso en la aprobación del PIA, destaca el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia 506/2013, de 5 de junio, en el sentido de que la tramitación diligente y temporánea del procedimiento "era esencial para dar realidad práctica al derecho subjetivo de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, haciendo posible el acceso de tal colectivo al sistema de ayudas públicas, como uno de los principales retos de la política social que, en el caso de autos se vio frustrado a causa de un funcionamiento anormal de la Administración autonómica".

En el supuesto sometido a consulta, se constata que se superó con creces el plazo de seis meses establecido para resolver la solicitud de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del SAAD, sin que se haya justificado en el procedimiento ninguna causa o razón que hubiera podido impedir su observancia. Del examen del expediente se puede comprobar que, iniciado éste con fecha 10 de mayo de 2011, la resolución de 30 de junio de 2014 por la que se aprueba el PIA se dicta transcurridos cuatro años y cuatro meses desde su inicio, sin que en el expediente existan razones que justifiquen dicho retraso.

De ello se deduce que se ha producido un retraso en la tramitación del procedimiento de tal relevancia que cobra el carácter de antijurídico, pues el interesado no estaba jurídicamente obligado a soportarlo. Asimismo, que se ha ocasionado un perjuicio real y efectivo al haber dado lugar a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, que elimina los efectos retroactivos de la prestación, por lo que existe una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento, en este caso anómalo, del servicio público y el daño alegado por el reclamante.

Al no haber actuado la Administración en plazo, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos

del retraso en la resolución del procedimiento, puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad que convierten al daño alegado por el reclamante en antijurídico, ya que tal como señala la Audiencia Nacional (Sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de marzo y de 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 los principios de eficacia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa, causando perjuicios que han de ser reparados por la Administración. En el mismo sentido se pronuncian los Dictámenes de este Órgano consultivo núms. 95/2015 y 2/2017, 180 y 181/2017, entre otros.

CUARTA.- 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, el informe emitido por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS con fecha 4 de noviembre de 2019, considera que los cálculos efectuados por la unidad gestora arrojan, para el periodo reclamado, de 15 de julio de 2012 a 30 de junio de 2014, la cantidad de 4.668,04 euros que es asumida en la propuesta de resolución.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de 4.668,04 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 cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

