



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 4 8 / 2 0 1 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 18 de diciembre de 2014.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por D. F. P. L., por daños ocasionados como consecuencia de la demora en la aprobación del Programa Individual de Atención, de lo que se ha derivado el impago de las prestaciones de dependencia formalmente reconocidas por la Administración (EXP. 418/2014 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Orden (PO) por la que se resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias tras presentarse reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. Es preceptiva la solicitud del dictamen, de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), estando legitimada para efectuarla la Consejera que la remite (art. 12.3 LCCC).

3. En el análisis de adecuación jurídica a efectuar son de aplicación tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, así como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Autonomía personal y atención a las personas en situación de

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

dependencia (LD), de carácter básico; el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del correspondiente sistema en el ámbito de la Comunidad Autónoma (RPRD); y, por fin, el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en lo que afecta a la materia.

II

1. El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 18 de enero de 2013, en el que se alega que la Administración de esta Comunidad Autónoma, concretamente, el Servicio de Valoración y Atención a las personas en situación de Dependencia, no ha cumplido con las previsiones de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, fundamentando dicho escrito en los siguientes términos:

« (...) en la Orden de 2 de abril de 2008, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008, al admitir en el apartado 7 de sus antecedentes que: "la demora en la aplicación de las prestaciones a los grandes dependientes puede llegar al extremo de hacer ineficaz el derecho reconocido por la Ley 39/2006" y reconocer, seguidamente, que ello "hace imprescindible la adjudicación de manera inmediata de las prestaciones a que tienen derecho", lo que lleva a "considerar beneficiarias de las prestaciones establecidas en la Ley (...) a las personas que han sido declaradas dependientes (en su grado III, nivel 1 y 2 y II, nivel 2)", a lo que añade que "todas las personas que tienen reconocida la situación de dependencia y adjudicada plaza en centro asistencial, y/o a la espera de apertura y funcionamiento, accederán al recurso de prestación económica vinculada al servicio (...), o a prestación económica para cuidados en el entorno familiar si fuera el caso, hasta tanto se produzca el ingreso en el establecimiento adjudicado"».

El afectado alega que la falta de reconocimiento de la situación de dependencia, desde la solicitud de la misma hasta que finalmente se emitió Resolución, le impidió percibir las prestaciones que la LD venía reconociendo desde el 1 de enero de 2007 a favor de las personas con el grado III de gran dependencia, niveles 2 y 1, y de sus cuidadores. Por lo que la reclamación que formula el afectado tiene por objeto

reclamar los perjuicios causados por la demora en la aplicación efectiva de la LD, lo que le ha causado un perjuicio al padecer el grado III de gran dependencia, nivel 2 y 1, o el de sus cuidadores al no percibir las prestaciones que tendría reconocidas legalmente.

El afectado considera que el funcionamiento de la Administración le ha causado un daño emergente, o lucro cesante, susceptible de indemnización, por la pérdida durante el ejercicio económico de 2007 y los cuatro primeros meses del año 2008, al no haber recibido los servicios y prestaciones que reconoce la LD a favor de personas que han sido valoradas en el grado III de gran dependencia, nivel 2 y 1, servicios y prestaciones a los que, según este, tenía derecho a partir del 1 de enero de 2007 (disposición final primera, apartado 2 del citado texto legal).

Además, entiende que dicho daño es antijurídico al no tener la obligación ni el deber de soportarlo, no habiendo contribuido en forma alguna a su producción.

En cuanto al nexo causal, el afectado indica su existencia al entender que el daño es consecuencia del funcionamiento anormal de la propia Administración, por lo que solicita a la misma que repare el daño causado.

En relación al *quantum* indemnizatorio, señala el interesado que el mismo es evaluable e individualizado, concretándose en el importe de la prestación que habría obtenido de acuerdo con el grado y nivel de dependencia que está debidamente acreditado.

En este caso, el recurrente alega que solicitó el reconocimiento de la prestación de dependencia el 9 de octubre de 2009. Por lo que siguiendo la citada Ley 36/2006 la resolución en virtud de la cual se debió de resolver el reconocimiento de la situación de dependencia se debería haber emitido en el plazo máximo de tres meses desde la fecha en que se formuló la solicitud; en consecuencia debió emitirse el 9 de enero de 2009 (según lo expuesto se entiende que el afectado se refería a la fecha 9 de enero de 2010).

Por otra parte, el 25 de junio de 2010, se emitió resolución de grado y nivel. Sin embargo, de acuerdo con el art. 12 del Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el sistema de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecido en la citada Ley 36/2006, la resolución en virtud de la cual se debió resolver el reconocimiento de la situación de dependencia

se debió dictar en el plazo máximo de tres meses desde la fecha en que se notificó la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia. Por lo que el 25 de octubre de 2010 (según los plazos alegados, se considera que el afectado se refería a la fecha 25 de septiembre de 2010) se debió emitir la Resolución que aprobara el Programa Individual de Atención (PIA).

El afectado solicita de la Administración concernida el pago de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales: [416,98 € cuantía + 162,49 € SS y .F (*sic*)] desde la fecha de la solicitud efectuada *en* septiembre de 2009, hasta la fecha en que se dicte resolución. Subsidiariamente, para el supuesto de no estimar la anterior solicitud, el pago de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (416,98 € cuantía + 162,49 € SS y F) desde la fecha en que se debió haber aprobado el PIA, esto es, en marzo de 2010, si se tiene en cuenta que se solicitó en septiembre de 2009 (tres meses en que se debió valorar y tres meses en que se debió aprobar el PIA). Finalmente, el afectado señala que para el supuesto de no estimar las anteriores, solicita el pago de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (416,98 € cuantía + 162,49 € SS y F) desde la fecha en que se debió aprobar el PIA, el 25 de septiembre de 2010, hasta la fecha en que se dicte resolución.

2. De la tramitación procedimental y los documentos obrantes en el expediente se señalan las siguientes actuaciones administrativas:

Primero.- En cuanto a los hechos que son causa del presente procedimiento, se observa que el 10 de septiembre de 2009 el interesado presentó en Registro de Entrada del Ayuntamiento de Los Realejos solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

Tras haberse realizado los trámites respectivos para determinar el reconocimiento de dependencia, entre ellos, el dictamen técnico facultativo que se elevó a la Dirección General de Bienestar Social en virtud del cual se proponía resolver dicho reconocimiento y el derecho a las prestaciones del Sistema en fecha 10 de junio de 2010, la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración reconoció el 25 de junio de 2010, la situación de dependencia en grado III y nivel 1, mediante la que se le reconoce el derecho de acceso a los servicios y prestaciones indicados (servicio de prevención y de promoción de la autonomía personal, de teleasistencias, de ayuda a domicilio, de centro de día, de centro de noche, de atención residencial; y prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, de asistencia

personal para las personas grado III nivel 1 o 2, prestación económica vinculada al servicio), y en atención al calendario del apartado 1 de la disposición final primera, apartado 1, de la LD.

Sin embargo, en la citada Resolución se indica que la efectividad del Derecho reconocido quedará suspendida hasta la aprobación del PIA por la Viceconsejería respectiva.

En fecha 19 de noviembre de 2010, comenzó el procedimiento a efecto de la elaboración del PIA, existiendo una propuesta sobre el mismo de fecha 14 de diciembre de 2011, sin que hasta el día de hoy se haya resuelto el PIA correspondiente.

Segundo.- El afectado, representado legalmente por su hija debidamente acreditada (folio número 20 del expediente), presentó ante el Ayuntamiento de Los Realejos, el 18 de enero de 2013, la citada reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos al no haberse aprobado aún su PIA (folio número 14 del expediente). Además, con anterioridad a dicho escrito, se observa que con carácter reiterado el interesado y su hija han solicitado y presentado diversa documentación a efectos de que se resolviera el PIA.

Tercero.- El 10 de abril de 2013 se emite informe jurídico por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia que, particularmente indica que *« (...) el beneficiario podrá excepcionalmente recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den las condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su PIA»*.

También dicho informe recuerda los requisitos que la LRJAP-PAC establece para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, el Servicio no realiza un encaje normativo con el supuesto de hecho fáctico, ni fundamenta jurídicamente el motivo por el cual informa desfavorablemente la reclamación presentada.

Cuarto.- En fecha 19 de abril de 2013, se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial mediante Orden de la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda. En la misma se fundamenta la razón por la que la instrucción del procedimiento considera la improcedencia de apertura del trámite probatorio.

Quinto.- En fecha 20 de febrero de 2014, el Servicio Jurídico solicitó al Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia informe, adaptado a los requisitos exigidos por el Consejo Consultivo de Canarias, que motivara con mayor detalle la concurrencia o no de responsabilidad patrimonial.

Sexto.- En fecha 15 de mayo de 2014, se emitió el informe requerido, señalando, entre otras cosas que el interesado no ha probado los daños causados ni la repercusión que la dilación administrativa en su actuar le haya ocasionado. Además, entiende que al no haberse aprobado el PIA no se ha llegado a constituir una relación con derechos consolidados entre la persona interesada y la Administración implicada. Asimismo, literalmente indica: *«la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración por dilaciones indebidas, no es suficiente para afirmar la existencia de una Responsabilidad Patrimonial, pues se requiere además, la presencia de una lesión resarcible y un nexo causal entre esta y aquel funcionamiento anormal. Uno de los requisitos fundamentales de la responsabilidad patrimonial deviene de la existencia de un daño que para ser indemnizable ha de ser real y efectivo, no traducirse en meras especulaciones o expectativas, de manera que permitan una cifra individualizada en relación con una persona, como consecuencia del daño producido por la actividad de la Administración en relación de causa y efecto, probando el perjudicado la concurrencia de los requisitos legales para que surja la obligación de indemnizar () es cierto que el plazo de los tres meses para la aprobación del PIA se ha superado, no existe, sin embargo, lesión resarcible real y efectiva, toda vez que al no haberse aprobado el PIA no está determinado aún el concreto servicio (...) o prestación económica (...) que, en su caso, pudiera corresponder a la persona interesada en atención a su grado y nivel de dependencia y a sus circunstancias particulares (...)».*

Séptimo.- En fecha 15 de julio de 2014, el Secretario General Técnico emite escrito sobre los documentos obrantes en el expediente y acuerda el trámite de vista y audiencia del mismo, que fue notificado oportunamente al interesado, sin que presentara alegación alguna (folios 123-128 del expediente).

Octavo.- Sin fechar, se emite PO de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el afectado, tras haber recabado el informe-propuesta del Servicio de Régimen Jurídico y la propuesta del Secretario General Técnico de la Orden de la citada Consejería sobre la cuestión de Derecho planteada (responsabilidad patrimonial por retraso en la aprobación del PIA).

III

La Propuesta de Resolución (PR) desestima la reclamación planteada con base en los siguientes fundamentos de Derecho:

« (...) Es necesario distinguir entre "reconocimiento de la situación de dependencia" y "reconocimiento del derecho".

El artículo 28 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, procedimiento que se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de su representante y que culmina con la resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante, resolución que tendrá validez en todo el territorio del Estado, en la que se reconoce la situación de dependencia, (conforme a los baremos de valoración de grados de dependencia recogidos en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril), y se fijan los servicios o prestaciones que genéricamente corresponden a su grado de dependencia (conforme a los criterios contenidos en el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio). Si el dependiente cambia de residencia, la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia.

En el artículo 29 de la citada Ley, modificado por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se regula el Programa Individual de Atención en los siguientes términos: "1. En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales".

Es decir, una vez determinado el grado de dependencia y los servicios y prestaciones que corresponden genéricamente al interesado conforme a aquél, el escalón siguiente consiste en determinar dentro de éstos, cuáles son los más adecuados a las concretas circunstancias del solicitante dentro de los que puede prestar la Comunidad Autónoma en que reside. La lógica del sistema exige que se adopte primero la decisión correspondiente a la determinación del grado de dependencia (artículo 28) y una vez reconocido se determine el concreto "Programa Individual de Atención" que ha de aplicarse a los solicitantes y que formalmente "reconozca el derecho" al servicio o prestación.

Así lo señala igualmente el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en cuyo artículo 9.3 señala expresamente que "la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia tendrá validez en todo el territorio del Estado y su eficacia quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención".

A la vista de la documentación obrante en el expediente, se constata que en el momento de formularse la reclamación de responsabilidad patrimonial, el Programa Individual de Atención de la reclamante no ha sido aprobado, y ello determina que no se haya llegado a constituir una auténtica relación con derechos consolidados entre ésta y la Administración, en tanto que hasta que no se establezca a través del Programa Individual de Atención la concreta modalidad de servicios y/o prestaciones que mejor convengan a la reclamante, la eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia queda demorada.

Uno de los requisitos fundamentales de la responsabilidad patrimonial deviene de la existencia de un daño que para ser indemnizable ha de ser real y efectivo, no traducirse en meras especulaciones o expectativas, de manera que permitan una cifra individualizada en relación con una persona, como consecuencia del daño producido por la actividad de la Administración en relación de causa a efecto, probando el perjudicado la concurrencia de los requisitos legales para que surja la obligación de indemnizar (sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2011).

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, no existe "lesión resarcible" real y efectiva, toda vez que al no haberse aprobado el PIA no está determinado aún el concreto servicio (de prevención y de promoción de la autonomía personal, de teleasistencia, de ayuda a domicilio, de centro de día, de centro de noche, o de atención residencial) o prestación económica (prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal, o vinculada al servicio) que, en su caso, pudiera corresponder a la persona interesada en atención a su grado y nivel de dependencia y a sus circunstancias particulares, lo que, sin perjuicio de la obligación de resolver que la Ley 30/1992 impone a la Administración, debe conllevar la desestimación de la reclamación formulada.

Por tanto, el daño tampoco es evaluable económicamente, ya que se desconoce incluso si va a corresponder o no una prestación económica, así como su tipología (existen diversos tipos de prestaciones económicas: prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal, o vinculada al servicio, asignando la normativa aplicable cuantías diferentes a cada una de ellas), por lo que de antemano no es posible calcular la cuantía económica de las presuntas prestaciones dejadas de percibir (...).

DÉCIMO.- Por faltar, en el caso examinado, un razonable juicio de probabilidad, que se enmarca en meras hipótesis, como expresamente se consigna en los dictámenes aportados, y en una futura posibilidad de dejar de obtener unos beneficios, lo que imposibilita la concreción de la suma instada, procede la desestimación de la reclamación" (...).».

IV

1. No es la primera vez que el Consejo Consultivo debe pronunciarse sobre cuestiones como las que aquí se plantean: analizar la actuación administrativa en aquellos casos en los que personas que, encontrándose acreditadamente en una situación de dependencia, no han obtenido la satisfacción de sus derechos.

Debemos añadir a mayor abundamiento que en los supuestos examinados, la Administración solicita dictamen de este Consejo sobre propuestas todas ellas desestimatorias de las pretensiones resarcitorias o de inadmisión de las reclamaciones, haciendo recaer sobre los reclamantes el perjuicio derivado del mal hacer de aquella. Sobre la desestimación por la Administración de las reclamaciones presentadas se ha dictaminado en sentido contrario en los siguientes dictámenes:

Dictamen 450/2012, de 8 de octubre de 2012; Dictamen 482/2012, de 18 de octubre de 2012; Dictamen 122/2013, de 12 de abril de 2013; Dictamen 123/2013, de 12 de abril de 2013; Y Dictamen 109/2013, de 9 de abril de 2013. En cuanto a la inadmisión sin fundamento jurídico suficiente en la PR sobre las reclamaciones presentadas por los interesados, cabe hacer mención, igualmente, a los siguientes: Dictamen 85/2013, de 21 de marzo de 2013; Dictamen 108/2013, de 9 de abril de 2013; y Dictamen 241/2013, de 27 de junio de 2013.

Por todo ello, resulta oportuno recordar los principios que deben inspirar la actuación de la Administración.

En especial, y en materia de dependencia, señala la exposición de motivos de la LD:

«1. La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación especial de vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía.

(...)

2. La atención a este colectivo de población se convierte, pues, en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad».

El propio texto constitucional, en sus art. 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos.

2. La Ley es clara al respecto, por lo que no se llega a entender, sin que lo haya justificado convincentemente la Administración implicada, la tardanza acreditada, como mínimo, desde que se propuso el PIA a la Consejería competente en el año 2011 ni que hasta la fecha no haya sido aprobado el mismo.

La solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia tuvo entrada en la Consejería competente el 10 de septiembre de 2009, siendo el plazo legalmente establecido para dictar resolución al respecto, que incluye previsión de prestación asistencial, en su caso, de 6 meses desde ese momento, es decir, hasta el 10 de marzo de 2010. Está claro que la Administración ha incumplido el plazo citado.

También se acredita que con fecha 25 de junio de 2010 se resolvió el reconocimiento, así como las prestaciones que en su caso corresponderían al afectado. A partir de la citada fecha, el Servicio disponía de un plazo de tres meses para aprobar el PIA relativo a la situación de dependencia de aquél, plazo que finalizaba el día 25 de septiembre de 2010, sin que hasta la fecha haya sido aprobado. También está acreditado que la citada resolución de reconocimiento indica la situación de dependencia grado III y nivel 1 del afectado.

Al efecto cabe recordar que según la normativa aplicable la efectividad del derecho prestacional reconocido queda diferida a la aprobación del PIA correspondiente. En esta ocasión, se inició su tramitación que no se culminó, puesto que se paralizó sin conocerse o comunicarse el motivo.

Todo ello nos lleva a considerar que el funcionamiento del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia ha sido lento y deficiente, es decir, existe en el caso planteado un funcionamiento evidentemente anormal de la Administración Pública que, además, es reconocido por la misma en la citada Orden y demás informes del Servicio.

3. Tanto en cuanto a la demora en la aprobación del PIA como en relación al daño que tal dilación ha podido causar a la parte afectada, cabe mencionar, el precitado Dictamen 450/2012, que indica:

«En este caso, justamente, se obsta a que, con incumplimiento de la normativa aplicable, particularmente sobre la aprobación y notificación del PIA, la interesada disfrute de protección y de unas prestaciones a las que tiene derecho, como consecuencia del reconocimiento de su situación de dependencia, a partir del 1 de enero de 2009; lo que, tratándose de un derecho que debió tener efectividad en tal fecha, supone la producción de un daño efectivo, que, en cuanto tal, no requiere para su efectividad que se apruebe, con injustificada dilación, el PIA meses o años después de cuando debió serlo.»

Por tanto, no estamos ante una mera expectativa de derecho o de un derecho futuro no nacido ni exigible en el momento de la producción del hecho lesivo, el incumplimiento de la norma aplicable, con la no aprobación del PIA que lo hacía efectivo, sino de un derecho que lo era en su eficacia entonces y, por tanto, de una lesión real al no abonarse las correspondientes prestaciones».

Por lo tanto, cierto es que el derecho que se le ha reconocido al afectado acerca de disfrutar de unos servicios y prestaciones económicas derivadas de su situación personal de dependencia aún no se ha determinado o concretado al no haber cumplido la Administración con el correspondiente trámite -aprobación del PIA-. A estos efectos, el art. 9.3 de la citada Ley 39/2006, establece que la eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia aún válida, quedará demorada su eficacia hasta la aprobación del correspondiente PIA.

4. Llegados a este punto, debemos indicar que, de acuerdo con la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por el interesado, se le ha generado un daño o perjuicio por el impedimento que se le ha causado para disfrutar de la protección y prestaciones a las que tiene derecho como consecuencia del reconocimiento de su situación de dependencia desde la fecha en que dicho PIA debió de ser aprobado (25 de septiembre de 2010); lo que, tratándose de un derecho que debió tener efectividad en tal fecha, supone la producción de un daño efectivo que, en cuanto tal, no requiere para su efectividad que se apruebe con injustificada dilación el PIA años después de cuando debió serlo.

Por tanto, no estamos ante una mera expectativa de derecho o de un derecho futuro no nacido ni exigible en el momento de la producción del hecho lesivo, el incumplimiento de la norma aplicable, con la no aprobación del PIA que lo hacía efectivo, sino de un derecho que lo era en su eficacia entonces y, por tanto, de una lesión real al no abonarse las correspondientes prestaciones.

5. Siendo aplicable al presente caso el Real Decreto-Ley 20/2012, cuyas disposiciones adicional séptima y transitoria novena inciden en la materia, modificando, con distinto objeto o presupuesto, pero con idéntica consecuencia, la normativa al respecto contenida en la Ley 39/2006, con específica relación con las prestaciones previstas en su citado art. 18, se ha de tener en cuenta que la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló por el interesado el 18 de enero de 2013; por lo tanto, se considera que en cuanto a la prestación propuesta del PIA -sobre la prestación económica de entorno familiar para cuidados no profesionales- el ejercicio para reclamarla se ha realizado dentro del año que la ley establece para el ejercicio del citado derecho, pues el plazo de dos años de suspensión previsto en la citada normativa finalizó el 25 de junio de 2012, comenzando el cómputo de plazo de un año para reclamar al día siguiente, por lo que finalizaría el 26 de junio de 2013, habiéndose formulado la reclamación, por ende, dentro de plazo.

En definitiva, resulta que la citada prestación estaba sujeta al mencionado plazo suspensivo de dos años a computar desde que se dictó la resolución de reconocimiento; el mismo no se interrumpió porque no existiendo PIA el interesado no comenzó a percibir las y, consecuentemente, la reclamación se presentó dentro del plazo establecido al efecto.

6. Por supuesto, ningún problema existe sobre la individualización del daño, que es patente, aunque algo pudiera plantearse sobre la cuantificación o evaluación.

Al respecto han de tenerse en cuenta el Real Decreto 727/2007, así mismo antes citado, pero también la jurisprudencia del Tribunal Supremo en este punto en el ámbito de la responsabilidad patrimonial.

Así, la STS de 3 de febrero de 1989, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sostiene que se ha declarado reiteradamente que la imposibilidad de evaluar, cuantitativamente y con exactitud, el daño material y moral sufrido por el administrado implica que la fijación de la cuantía de la indemnización se efectúe generalmente, de un modo global; esto es, atemperándose al efecto los módulos valorativos convencionales utilizados por las jurisdicciones civil, penal o laboral, sin que además haya de reputarse necesario en ningún caso que la cantidad globalmente fijada sea la suma de las parciales con las que se cuantifique cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración.

En este contexto, ha de considerarse la aplicación del principio de reparación integral del daño, propio de la responsabilidad patrimonial. En este sentido, la STS de 11 de noviembre de 2011, también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recuerda que múltiples Sentencias del propio Tribunal Supremo han proclamado, insistentemente, que la indemnización debe cubrir todos los daños o perjuicios sufridos, hasta conseguir la reparación integral de los mismos y, con ello, la indemnidad del derecho subjetivo o interés lesionado.

7. A la luz de lo expuesto, es claro que en este caso cabe determinar -si bien que como cuantía mínima revisable a posteriori cuando se apruebe el PIA- la cantidad que corresponde percibir al interesado desde la terminación del plazo de suspensión de aprobación del PIA. Por tanto, será a partir de tal fecha (25 de septiembre de 2010), sin perjuicio de lo antedicho y como eficacia de un derecho que necesariamente se materializará en el futuro, la que inicie el cómputo de lo que deba abonarse como indemnización.

Según lo razonado, la PR analizada no es ajustada a Derecho, debiéndose declarar el derecho indemnizatorio del interesado, con reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el deficiente funcionamiento del servicio afectado y abono de la indemnización en la cuantía resultante de aplicar los criterios normativos para determinar las prestaciones económicas correspondientes a la situación de dependencia de grado III, nivel 1, desde la fecha en que el PIA debió ser aprobado. Todo ello sin detrimento de aplicar, una vez que debió aprobarse el PIA, el concreto servicio que pueda corresponderle.

C O N C L U S I Ó N

La propuesta de Resolución no es ajustada a Derecho. La reclamación presentada es económicamente individualizable y la solicitud formulada ha de estimarse por las razones expuestas en el Fundamento IV.