



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 7 0 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de diciembre de 2021.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud 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 (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención de la dependencia (EXP. 532/2021 ID)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución, en forma de Orden, por la que se resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, tras presentarse reclamación de responsabilidad patrimonial el 6 de febrero de 2016 por (...), por los daños que entiende sufridos a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. La interesada no cuantifica la indemnización que solicita, no obstante, del expediente administrativo se deduce que la cuantía total que le pudiera corresponder de ser estimada su reclamación supera los 6.000 euros (la Administración ya ha procedido a abonar 6.560,13 euros), de lo que deriva la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la titular del Departamento autonómico para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC);

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

bloque normativo aplicable toda vez que, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la reclamación se presentó antes de la entrada en vigor de esta última.

Igualmente, son de aplicación el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de 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 de Canarias; y el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

3. La reclamante está legitimada activamente para actuar, porque pretende que se le resarzan los daños económicos que ha sufrido [art. 31.1.a) LRJAP-PAC]. La Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias lo está pasivamente porque la causa de dichos daños se imputa al funcionamiento del servicio público de dependencia, del que es competente dicho departamento.

4. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo del año que establece el art. 142.5 LRJAP-PAC. En efecto, el 6 de febrero de 2016 se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería, fecha en la que aún no se había aprobado el PIA, en relación a una solicitud de dependencia formulada el 26 de marzo de 2014. El daño por el que se reclama en los casos de retraso en la aprobación del PIA tiene la condición de daño continuado, por lo que el cómputo del plazo para reclamar empezaría en la fecha de notificación de la aprobación del mismo, por lo que, no habiéndose aprobado en este caso el PIA a la fecha de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, ésta no es extemporánea.

5. La competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial le viene atribuida a la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, a tenor de lo dispuesto en el art. 5.2.a) del Reglamento

Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, aprobado por Decreto 43/2020, de 16 de abril y el art. 142.2 LRJAP-PAC.

6. Conforme al art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado ampliísimamente; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte Resolución porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

II

Constan en el expediente que nos ocupa como antecedentes de hecho de la reclamación de la interesada, los siguientes:

1.- El 25 de marzo de 2014 se presentó en el registro de la Inspección General de Servicios, con entrada en la entonces Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda (actual Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud), el 26 de marzo de 2014, la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

2.- Por Resolución de la entonces Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia n.º LR- S2015FA00818, de 26 de enero de 2015, se reconoció a (...) la situación de dependencia moderada, en Grado 1.

3.- El 6 de febrero de 2016 se presentó en el registro de la Inspección General de Servicios, con entrada en la entonces Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de fecha 8 de febrero de 2016, reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), por los perjuicios presuntamente causados por la demora en la tramitación de su correspondiente Programa Individual de Atención (PIA).

4.- El día 20 de febrero de 2016, la reclamante presentó, previo requerimiento de la Secretaría General Técnica, escrito de subsanación de su reclamación.

5.- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2016LL 15441, de 22 de junio de 2016, se aprobó el Programa Individual de Atención de la interesada, en el que se le prescribía la prestación de un servicio de promoción de autonomía personal, señalándose, no obstante, que hasta que se le

asignara el servicio propuesto a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales, se proponía el servicio de teleasistencia. Pero, hasta que se le asignara el servicio propuesto, se le reconocía la prestación económica vinculada al servicio de promoción de la autonomía personal por un importe mensual de 270 euros. El abono de esa prestación estaría supeditado a la presentación de las correspondientes facturas.

Dicha Resolución se notificó el 30 de junio de 2016, según consta en el correspondiente acuse de recibo de Correos.

6.- El 26 de julio de 2016, (...), en representación de (...), en calidad de guardadora de hecho, interpone recurso de alzada contra esta Resolución, solicitando que *«se proceda a modificar el Plan Individual de Atención recogiendo el verdadero deseo de la persona mayor dependiente (Prestación económica para cuidados en el entorno familiar)»*.

7.- (...) presentó en el registro de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, con entrada en la entonces Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de fecha 6 de marzo de 2017, solicitud de revisión del PIA, por agravamiento de su estado de salud (adjuntando informes clínicos), y de concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

8.- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º LRS2017LL35515, de 20 de noviembre de 2017, se revisó el grado de dependencia de (...), ratificando la situación de dependencia moderada, en Grado 1, reconocida por Resolución n.º LRS2015FA00818, de 26 de enero de 2015.

9.- Por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 11 de abril de 2018, se desestimó el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por (...) contra la desestimación presunta del Recurso de Alzada interpuesto contra la Resolución PIA.

10.- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2018LL35735, de 16 de noviembre de 2018, se inadmitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), en nombre y en calidad de guardadora de hecho de (...), contra la Resolución de fecha 27 de marzo de 2017, de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, por la que se aprobó el Programa Individual de Atención.

11.- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º 15556/2020, de 28 de julio de 2020, se revisó el Programa Individual de Atención de

(...), extinguiendo la prestación económica vinculada al servicio de promoción de la autonomía personal que se le había reconocido (hasta que se le asignara el servicio de promoción de la autonomía personal a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales) en la Resolución PIA de 22 de junio de 2016, y reconociéndole (hasta que se le asigne una plaza a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales) la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, con un importe mensual de 145,35 euros, a partir del mes de julio de 2020. Asimismo, se reconoció la eficacia retroactiva de dicha prestación, desde el 27 de septiembre de 2016 (en aplicación del plazo suspensivo de dos años expuesto en el fundamento jurídico segundo de la Resolución), hasta el mes de junio de 2020 (mes anterior al alta en nómina), resultando la cantidad total de 6.560,13 euros, que se ordenó abonar en la nómina de julio de 2020, junto con el importe de la mensualidad de julio. Se designó a (...) como cuidadora no profesional.

12.- Con fecha 21 de abril de 2021, el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I emitió informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial.

13.- Por Orden departamental n.º 312/2021, de 7 de mayo de 2021, se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.

14.- Por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida de 13 de mayo de 2021, se dio trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de 15 días, a contar desde su recepción, que se produjo el 20 de mayo de 2021, para que pudiera presentar las alegaciones o documentos que estimara convenientes, sin que haya presentado alegaciones.

15.- La Viceconsejería de los Servicios Jurídicos no emite informe en este expediente de responsabilidad patrimonial por haber emitido informes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial similares, por lo que, con arreglo al art. 20.j) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, no es preciso solicitar nuevo informe.

16.- La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) se dicta el 3 de agosto de 2021.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al entender, por un lado, que no hay daño resarcible hasta la aprobación

del PIA y, por otro, que tras haberse aprobado el mismo durante la tramitación del procedimiento de responsabilidad, se ha dado satisfacción a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la interesada, habiéndose procedido al pago de las cantidades pendientes.

En este sentido, se argumenta en la Propuesta de Resolución:

«A la vista de la documentación obrante en el expediente, y siguiendo el criterio mantenido por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, se constata que en el momento de formularse la reclamación de responsabilidad patrimonial, el Programa Individual de Atención de la reclamante aún no había sido aprobado, y ello determina que no se había llegado a constituir una auténtica relación con derechos consolidados entre ésta y la Administración, en tanto que hasta que no se estableciera a través del Programa Individual de Atención la concreta modalidad de servicios y/o prestaciones que mejor conviniera a la reclamante, la eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia quedaría demorada.

(...)

Pues bien, en primer lugar 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.

(...)

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.

(...)

De este modo, constatamos que la normativa reguladora de la materia establece expresamente que la efectividad del reconocimiento de la situación de dependencia queda condicionada y demorada hasta la aprobación del PIA.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, no existía lesión resarcible real y efectiva, toda vez que al no haberse aprobado el PIA cuando se presentó la reclamación no estaba 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, hubiera podido corresponder a la persona interesada en atención a su grado y nivel de dependencia y a sus circunstancias particulares.

No se ha probado ningún presunto lucro cesante, no es admisible una alegación genérica, y la certeza exigible para que se dé no se ha acreditado. En efecto, siguiendo la línea mantenida por el Tribunal Supremo, se han de excluir:

“A (...) las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, puesto que es reiterada la postura jurisprudencial del Tribunal Supremo que no computa las ganancias dejadas de percibir que sean posibles, pero derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre, cuando las pruebas de las ganancias dejadas de obtener sean dudosas (...)

B (...) posibilidad de que a través del lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto, puesto que la indemnización ha de limitarse al daño emergente que genera el derecho a la indemnización”.

Todo ello debe conllevar la desestimación de la reclamación formulada».

Por otra parte, se añade en la Propuesta de Resolución:

«2.-Además, tal y como se ha expuesto, con posterioridad a la interposición de la reclamación se ha aprobado el Programa Individual de Atención de (...), mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n° LRS2016LL15441, de 22 de junio de 2016. Si bien se reconoció a la interesada la prestación económica vinculada al servicio de promoción de la autonomía personal, y no la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que es la que quería la interesada (lo que confirma lo apuntado anteriormente de que el reconocimiento de la situación de dependencia no da por sí mismo derecho a obtener un determinado servicio o prestación), la decisión estuvo perfectamente motivada y ajustada a Derecho, tal como se dispuso en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 11 de abril de 2018, que desestimó

el recurso contencioso administrativo interpuesto por (...) contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución PIA.

En dicha sentencia se ratifica el actuar de la Administración al optar por una prestación económica vinculada a un servicio, ya que tal y como señala el Fundamento de Derecho Tercero:

“La demandada no acomete la impugnación de la resolución recurrida basada en la normativa antes expuesta por la que han de concurrir todos y cada uno de los requisitos previstos en ella para reconocerse esta prestación económica excepcional.

Admitido en la demanda el incumplimiento del requisito de convivencia, las restantes alegaciones realizadas muestran una discrepancia de criterio sobre la prestación más adecuada a la situación de dependencia que se ha reconocido a la recurrente pero tal argumentación no es suficiente para entender que la actuación administrativa impugnada es ilegal, antes bien, se ha atendido a lo dispuesto en la normativa de aplicación y de contrario no se ha argumentado la invalidez de esos requisitos que restringen el otorgamiento de la prestación pretendida cuyo carácter excepcional está subrayado en el artículo 18 de la Ley y otros”.

Por otro lado, a raíz de la petición de la interesada de revisión del PIA por agravamiento, se dictó una nueva Resolución de revisión del PIA (Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad nº 15556/2020, de 28 de julio de 2020), extinguiendo la prestación económica vinculada al servicio de promoción de la autonomía personal y reconociendo a la interesada la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Asimismo, se reconoció en esta última resolución la eficacia retroactiva de dicha prestación, desde el 27 de septiembre de 2016 (en aplicación del plazo suspensivo de dos años expuesto en el fundamento jurídico segundo de esta resolución, derivado de la Disposición Final Primera, apartado 3, de la Ley 39/2006, según el cual: “el derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación, hasta el mes de junio de 2020 (mes anterior al alta en nómina), resultando la cantidad total de 6.560, 13 €, que se ordenó abonar en la nómina de julio de 2020, junto con el importe de la mensualidad de julio.

Así, se ha dado satisfacción a la reclamación de responsabilidad patrimonial, al aprobarse el correspondiente PIA, en el que, además, se ha reconocido finalmente, tal como

quería la interesada, una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, con los correspondientes efectos retroactivos. Esta Resolución de revisión del PIA es firme y consentida, al no haber sido recurrida por la reclamante.

Procede, de este modo, desestimar la pretensión de la reclamante de indemnización también por este motivo».

2. Pues bien, en el presente caso debemos señalar que no se considera conforme a derecho la Propuesta de Resolución, y ello por las siguientes razones:

1) En primer lugar, porque, tal y como reiteradamente se ha mantenido por este Consejo Consultivo en los numerosos expedientes relativos a la materia que aquí nos ocupa, no puede afirmarse que hasta que se produzca la aprobación del PIA no haya derechos susceptibles de ser resarcidos sino meras expectativas.

El órgano instructor manifiesta que no se ha producido un daño susceptible de resarcimiento a la reclamante, puesto que, si bien admite que se ha producido un funcionamiento anormal del servicio por las dilaciones indebidas en la aplicación de la normativa reguladora del mismo, también se considera que tal circunstancia no basta para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración gestora, pues no hay lesión resarcible causada por tal funcionamiento.

En la Propuesta de Resolución se añade que el daño que la interesada imputa a la Administración no es real ni efectivo y sólo lo será desde el momento en el que se haya aprobado el Programa Individualizado de Atención (PIA) para la persona afectada, pues mientras no está concretado el servicio ni la prestación económica a la que tiene derecho el interesado, a través de dicha aprobación, se desconoce a cuánto asciende.

En relación con ello este Consejo Consultivo continúa manteniendo lo ya afirmado desde el Dictamen 450/2012, de 8 de octubre, pues se considera que el derecho -que la reclamante estima vulnerado por la omisión de la Administración, lo que le supone la pérdida de las prestaciones que conlleva, que aunque sean asistenciales y no económicas, son evaluables económicamente- nace de forma plena y efectiva en el momento en que se reconoce la situación de dependencia por parte de la Administración, sin que la normativa reguladora de la materia permita entender que su efectividad queda condicionada a la aprobación del PIA.

En dicho Dictamen, con un razonamiento de plena aplicación al supuesto analizado, se afirma que:

«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 tanto, en el momento en el que se dicta la Resolución reconociendo el grado de dependencia surge el derecho a percibir las correspondientes prestaciones, que ciertamente se deben concretar mediante el PIA. Sin embargo, su falta de aprobación dentro del plazo establecido en la normativa reguladora de la materia (tres meses desde la notificación de la Resolución del Reconocimiento, a tenor del 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 de las prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, estableciéndose que, en todo caso, el procedimiento ha de estar concluido a los seis meses de presentarse la solicitud por el interesado), origina la producción del hecho lesivo y del consiguiente daño continuado, pues con la omisión de la Administración, se impide al interesado disfrutar de las prestaciones a las que tiene derecho en atención a la situación de dependencia que le ha sido reconocida. Esta privación supone la producción de un daño continuado que no cesará hasta tanto se otorguen al interesado de manera efectiva y real las prestaciones que le corresponden conforme a su situación personal y al grado de dependencia reconocido, momento en el que se podrá decir de manera incontestable que surte efectos el sistema asistencial previsto en la Ley de Dependencia.

Por todo ello, no cabe afirmar que antes de la aprobación del PIA no hubiera daño resarcible.

2) Por otra parte, en cuanto a la afirmación vertida en la Propuesta de Resolución, referida al hecho de que con la aprobación del PIA se ha dado satisfacción de la reclamación de responsabilidad patrimonial, procede precisar que la asistencia que corresponda a la interesada en concepto de prestaciones derivadas

del PIA, una vez aprobado, constituyen un pago debido, que se concretará en su caso en la prestación de servicio a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales correspondiente, no respondiendo al concepto de indemnización derivada de responsabilidad patrimonial por el retraso en la aprobación del PIA.

Por tanto, procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial en cuanto a los daños derivados de la indebida dilación en la aprobación del PIA, lo que privó a la interesada de beneficiarse de las prestaciones asistenciales que en su caso le correspondían desde la fecha en la que debió haberse aprobado aquél, hasta su efectiva aprobación.

3. Respecto a la cuantía indemnizatoria, debe indicarse que, si bien hasta la aprobación del PIA no se ha concretado la cuantía o prestación que corresponde a la persona dependiente, tal y como hemos señalado en nuestros dictámenes en la materia (Dictámenes 450/2012, 439/2014 y 448/2014), se trata de un daño que puede cuantificarse. Así, en el Dictamen 448/2014 indicábamos:

«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 ha de tenerse en cuenta el Real Decreto 727/2007, asimismo 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, 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».

Por su parte, también hacíamos referencia a la cuantificación del daño en el Dictamen 476/2015, donde aclarábamos que, aunque la prestación que pudiera corresponder no fuera finalmente una prestación económica sino un servicio de atención domiciliaria, puede -a efectos de determinación de la cuantía que correspondería en concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la dilación indebida en la aprobación del PIA- cuantificarse o «traducirse» económicamente a posteriori la eventual ayuda que no pudo disfrutarse in natura por no haberse aprobado el PIA en el plazo legalmente exigible.

Así, señalábamos:

«Y es que, sea del tipo que sea, cualquier prestación es cuantificable económicamente; de hecho, en este caso, si bien no se concede a la interesada una prestación económica para cuidado en el entorno familiar (que es lo que deseaba la interesada, al venir siendo cuidada por su hijo), se concede una prestación económica en sustitución de la prestación de servicio a domicilio por la imposibilidad de acceder al mismo en el momento de su concesión, si bien vinculada a la adquisición de tal servicio, otorgada tras examinar sus circunstancias. Tal prestación se cuantifica, según comunicación de revisión del PIA de 12 de junio de 2014, en 426,12 euros, cantidad que se haría efectiva una vez se acreditara por la interesada la adquisición del servicio reconocido.

Tal cuantificación nos permite determinar la indemnización que corresponde a la interesada por los perjuicios sufridos por el retraso en la aprobación del PIA, al menos desde el 27 de mayo de 2010 (tres meses desde la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia) (...) ».

La anterior doctrina es trasladable al presente caso, si bien la cuantía de la prestación no disfrutada asciende a 270 euros/mes.

Por todo lo expuesto, procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial en cuanto a los daños derivados de la falta de aprobación del PIA en el plazo legalmente establecido, en una cuantía mensual de 270 euros desde el 26 de septiembre de 2014 (transcurridos seis meses desde la solicitud efectuada el 26 de marzo de 2014) hasta el 28 de julio de 2020 en que se revisa el PIA por agravamiento

del estado de salud y se reconoce una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales por importe de 145,35 euros, sin perjuicio de lo que se señalará en el apartado siguiente sobre efectividad del derecho al cobro de la prestación, cuyos efectos se demoran hasta el 1 de julio de 2015.

4. Queda por determinar, finalmente, si a este expediente le sería de aplicación la Disposición Transitoria Novena del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, sobre solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pendientes de resolución a la entrada en vigor del mismo (lo que se produce el 15 de julio de 2012), ya que la solicitud de la prestación tuvo lugar el 26 de marzo de 2014.

Señala la DT9ª del RDL 20/2012: *«En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación».*

Por su parte, la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, dispone 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:

El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.

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.

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.

3. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

4. Transcurridos los primeros tres años de aplicación progresiva de la Ley, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia realizará una evaluación de los resultados de la misma, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes.

5. En la evaluación de los resultados a que se refiere el apartado anterior se efectuará informe de impacto de género sobre el desarrollo de la Ley».

Teniendo en cuenta que estamos ante una situación de dependencia de Grado I dependencia moderada, y que la solicitud se formuló el 26 de marzo de 2014; atendiendo al calendario previsto en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y a la duración máxima del procedimiento en virtud del mismo precepto legal, de acuerdo con su redacción posterior al 31 de mayo de 2010, podemos concluir que el procedimiento debió quedar resuelto en el plazo máximo de seis meses a computar desde el 26 de marzo de 2014, y por lo tanto, el 26 de septiembre de 2014, debió quedar resuelta la solicitud de la prestación. No obstante, atendiendo a lo previsto en la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el derecho sólo puede ser efectivo a partir del 1 de julio de 2015, en atención al calendario previsto en la Ley en función del concreto grado de dependencia.

En todo caso, la cantidad resultante en concepto de indemnización, calculada conforme a los criterios que hemos expuesto, deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al IPC, fijado por el Instituto Nacional de Estadística. Asimismo, deberá procederse al pago de los intereses por demora en el pago de la indemnización conforme a la Ley General Presupuestaria, de conformidad con el art. 141.3 LRJAP-PAC.

De la cantidad total resultante se descontarán las cantidades que la Administración ya ha pagado (6.560,13 euros), para evitar una situación de enriquecimiento injusto.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución sometida a dictamen se considera que no es conforme a Derecho, procediendo estimar la reclamación de la interesada, debiendo retrotraer los efectos de la indemnización en la cuantía de 270 euros mensuales desde el 1 de julio de 2015 hasta el 28 de julio de 2020, fecha en que se hizo efectiva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.