

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por, en nombre y representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 349/2024 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución, en forma de Orden, que resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, tras presentarse por la interesada reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del deficiente funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. Se reclama una indemnización cuyo importe asciende a 13.876 euros, cantidad que determina el carácter preceptivo del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación de la Sra. Consejera para solicitarlo, según lo establecido en 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 con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la mencionada LPACAP, como la Ley

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LD), de carácter básico; y 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; así como el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; y el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

4. En el presente supuesto se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de (...), puesto que alega daños sufridos en su esfera patrimonial. Por ello, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Asimismo, actúa debidamente representada por su hija -(...)- en virtud de poder general otorgado el día 26 de marzo de 2018 ante el notario de Granadilla (...), al número 477 de su protocolo (art. 5 LPACAP).

Por otro lado, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias está legitimada pasivamente porque la causa de dichos daños se imputa al funcionamiento del servicio público de dependencia, del que es competente dicho Departamento.

5. La competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial viene atribuida a la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, 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 (aplicable transitoriamente al amparo de lo establecido en la disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); no obstante, sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP) y notificar su resolución.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. Con fecha 8 de junio de 2017 se solicita por (...) el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

2. Mediante Resolución de 9 de julio de 2019, de la extinta Dirección General de Dependencia y Discapacidad, se reconoce a (...) la situación de Gran Dependencia Grado III, teniendo carácter permanente.

3. Mediante Resolución n.º 10745/2020, de 4 de junio de 2020, emitida por la extinta Dirección General de Dependencia y Discapacidad, se aprueba el PIA de (...) En esta Resolución administrativa se dispone lo siguiente:

«PRIMERO.- Aprobar el Programa Individual de Atención a (...) en el que se prescribe como prestación de atención a la dependencia la Prestación de Servicio de Centro de Día o Ayuda a Domicilio.

SEGUNDO.- Al no ser posible el acceso al servicio prescrito de Centro de Día o Ayuda a Domicilio en su Programa Individual de Atención, a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y, en su caso, hasta que pueda asignarse dicho servicio, se le reconoce a la persona la Prestación Económica Vinculada al Servicio, que podrá disfrutarse a través de la contratación de un único servicio de los propuestos a continuación:

** Centro de Día*

** Ayuda a domicilio*

(...)

Reconocer a la persona beneficiaria un importe mensual de 643,56€, que se corresponde con el 90% de la cuantía máxima estipulada para la Prestación Económica Vinculada al Servicio, determinada según su capacidad económica personal, siendo el importe máximo de la prestación económica que le corresponde según el grado reconocido de 715,07€ (...) ».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...), en nombre y representación de (...), el día 22 de marzo de 2023.

En el escrito iniciador del procedimiento se indica lo siguiente:

«En fecha 05/07/2017 esta parte solicito se Reconociera a mi madre, (...), la situación de Dependencia, pero no fue hasta más de dos años después, en fecha 09/07/2019 cuando se dicta la correspondiente Resolución donde se reconoce a mi madre la situación de GRAN DEPENDENCIA GRADO III, a pesar de que claramente la normativa de aplicación a este tipo de procedimientos administrativos establece que el plazo máximo para resolver un expediente de este tipo es de SEIS MESES, así la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia establece que el PLAZO MÁXIMO, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de la resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses. Lógicamente dicho retraso en la resolución del procedimiento ha ocasionado a mi madre, dependiente, como consecuencia de la demora administrativa, únicamente atribuible a esta Administración, responsable de la tramitación del expediente de dependencia, una serie de daños y perjuicios.

SEGUNDO.- Posteriormente en fecha 04/06/2020 se resuelve Aprobar el Programa Individual de Atención a mi madre, (...), en el que se prescribe como prestación de atención a la DEPENDENCIA la PRESTACIÓN DE SERVICIO DE CENTRO DE DÍA O AYUDA A DOMICILIO, es decir, pasa un año más desde que se reconoció a mi progenitora la situación de dependencia GRADO III hasta que se resuelve la determinación del programa individual de atención más adecuado al grado y nivel de dependencia de la misma, por lo que durante todo este tiempo y retraso sufrido por el mal funcionamiento de esta Administración, esta parte ha tenido que asumir el pago mensual DE UNA PLAZA en un Centro de Día que obviamente debería haber sido abonada por esta Administración. Por ello, interesamos se proceda a la aprobación de la Resolución con la que se declare tanto el derecho al reconocimiento de las prestaciones económicas conforme al Grado de dependencia III, así como al pago de las cantidades debidas con carácter retroactivo a la fecha de la solicitud del grado, el día 05/06/2017, devengando a las cantidades adeudadas el interés legal del dinero hasta su efectivo pago. Por lo que si transcurrido el plazo de tres meses sin contestar a este escrito, se entenderá abierta la vía de la demanda judicial ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. DE FORMA SUBSIDIARIA, SE ME RECONOZCA EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS EN SEDE DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EN CUANTÍA EQUIVALENTE A LA MISMA CANTIDAD ECONÓMICA QUE ME CORRESPONSA POR DEMORA EN RESOLUCIÓN DE EXPEDIENTE. Considera esta parte que la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia efectuada en fecha 05/06/2017 es el momento exacto en que nació el derecho de acceso a la prestación solicitada para mi progenitora por el transcurso de 6 meses desde

la presentación de la solicitud de dependencia, hasta la fecha de la resolución de reconocimiento dos años y pico después, en fecha 09/07/2019».

2. Con fecha 10 de octubre de 2023 se requiere a (...) para que, en un plazo de diez días, acredite la condición de representante y tutora respecto de (...) Requerimiento que es atendido mediante escrito presentado el 25 de octubre de 2023.

3. Consta en el expediente instruido la evacuación -con fecha 13 de diciembre de 2023- del informe preceptivo del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

4. Mediante oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud de fecha 28 de febrero de 2024, se confiere el trámite de audiencia a la reclamante, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que pudiera presentar las alegaciones y/o documentos que estimara convenientes.

Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado, no consta la formulación de alegaciones por parte de la interesada.

5. No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (según se justifica en el Antecedente de Hecho octavo de la Propuesta de Resolución, no así en el propio expediente administrativo), al tratarse de una reclamación por responsabilidad patrimonial en la que se suscitan cuestiones de Derecho previamente resueltas en anteriores reclamaciones ya informadas por el Servicio Jurídico ex art. 20, letra j) del Decreto Territorial 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

6. Se incorpora al expediente tramitado la correspondiente Propuesta de Resolución -en forma de Borrador-Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias- por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada.

7. Mediante oficio de 21 de mayo de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 27 de mayo de 2024), se solicita la evacuación del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias inadmite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la perjudicada al considerar que la reclamación es extemporánea al haber prescrito el derecho para ejercitar la acción resarcitoria.

2. Tal y como plantea la Propuesta de Resolución, hemos de analizar si, de acuerdo con el art. 67.1 LPACAP, el derecho a reclamar se ha ejercitado pasado el año de haberse producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En relación con el cómputo del plazo prescriptivo la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de junio de 2024 ha señalado que: *«Así, en relación al dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial la Sala ha puesto de manifiesto, en sentencia de 21 de junio de 2007, recurso 2908/2003, con referencia a otras sentencias anteriores, que: "Entiende la jurisprudencia (Ss. de 27 de diciembre de 1985, 13 de mayo de 1987 y 4 de julio de 1990, que son citadas por la de 6 de julio de 1999) que es de aplicación el principio general de la " actio nata", que significa que el cómputo del plazo para ejercitar la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad, criterio recordado por la posterior sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1991 y en las anteriores de 5 de abril de 1989 y 19 de septiembre de 1989.*

A tal efecto, como se indica en la sentencia de 11 de mayo de 2004, la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, las siguientes sentencias de 12 de mayo de 1997, 26 de marzo de 1999, 29 de junio del 2002 y 10 de octubre del 2002, según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Y por eso, para este tipo de daños, "el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos", o como señala la sentencia de 20 de febrero de 2001, en estos casos, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial el " dies a quo" será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero de 1994, 26 de mayo de 1994 y 5 de octubre de 2000)».

Asimismo, en la concreta materia de dependencia, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con el inicio del cómputo del plazo para el ejercicio de la acción resarcitoria manifestando que [v.gr., Dictamen 364/2016 de 3 de noviembre], « (...) en cuanto al cumplimiento por la interesada del plazo legalmente establecido para la presentación de la reclamación, debemos recordar lo indicado al respecto en nuestros numerosos dictámenes relativos a esta materia, donde venimos a señalar que el daño causado por el 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, que en el presente caso, tras su aprobación el 27 de septiembre de 2010, fue el 18 de octubre de 2010. Entre otros, en el paradigmático Dictamen 403/2014 se señala que el daño generado por la falta de aprobación del PIA, en el que se han de concretar las prestaciones a las que tiene derecho la persona declarada dependiente, es “ (...) uno de estos supuestos de daño continuado, pues habiéndose reconocido al interesado el derecho a unas prestaciones como consecuencia de su situación de dependencia, y habiéndose determinado, además, el carácter permanente de tal situación en aquella Resolución, la omisión de la tramitación del procedimiento oportuno por parte de la Administración genera a aquella un daño continuado, pues cada día de retraso en su resolución determina la imposibilidad de recibir las prestaciones a las que tiene derecho, produciéndose una acumulación del perjuicio que crece cada día (...) . (...) Y por eso, para este tipo de daños, el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos, que es el día en el que se aprueba el PIA”. Pues bien, en el presente caso el PIA fue aprobado, como hemos señalado, el 27 de septiembre de 2010, recibiendo notificación de ello la interesada el 18 de octubre de 2010. No obstante, ciertamente, la interesada interpuso escrito de reclamación por la misma causa que ahora nos ocupa el 23 de noviembre de 2011, fecha en la que, en todo caso, habría transcurrido más de un año desde la determinación del hecho lesivo. En este sentido, ha de aclararse que no puede considerarse dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción el día 24 de noviembre de 2010, fecha en la que la interesada fue notificada de la Resolución de reconocimiento de la situación de gran dependencia, pues en esa fecha, aun tratándose de la notificación de un acto previo al PIA, ya se había aprobado el mismo y la interesada era conocedora de su contenido, como reconoce en su propio escrito de reclamación que nos ocupa».

Doctrina que se reitera, entre otros, en el Dictamen 111/2023, de 16 de marzo [«El daño por el que se reclama en los casos de retraso en la aprobación del PIA tiene la condición de daño continuado, de modo que el cómputo del plazo para reclamar empezaría en la fecha de notificación de la aprobación del mismo (...) »] y que resulta de plena aplicación al supuesto analizado.

Pues bien, sentado lo anterior, respecto a la cuestión planteada - extemporaneidad en el ejercicio de la acción resarcitoria- y una vez examinado el contenido del expediente tramitado, se ha de concluir que la reclamante presentó de forma extemporánea su reclamación de responsabilidad patrimonial. En efecto, la reclamación se ha presentado fuera del plazo de un año previsto en el art. 67.1, primer párrafo, LPACAP. En este sentido, se ha de indicar que la Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad de 4 de junio de 2020, por la que se aprobó el PIA de la interesada, y sobre la cual versa la reclamación, le fue notificada el 15 de junio de 2020, pero la reclamación de responsabilidad patrimonial no fue presentada hasta el 22 de marzo de 2023 (casi tres años después), sin que conste, además, la existencia de acto alguno susceptible de causar la interrupción del plazo de prescripción.

En consecuencia, al tiempo de interponerse la reclamación de responsabilidad patrimonial ya había prescrito el plazo de un año para reclamar, por lo que, consecuentemente, ha de inadmitirse a trámite la reclamación, al haberse interpuesto fuera de plazo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a dictamen se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.