

Tribunal Superior de Justicia

TSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo
Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia
num. 524/2016 de 26 mayo
JUR\2016\220455



RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:

Asistencia social: daños y perjuicios ocasionados por la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: demora excesiva e injustificada del procedimiento: daño antijurídico existente: indemnización procedente.

SUMARIO

[ANTECEDENTES DE HECHO](#)
[FUNDAMENTOS DE DERECHO](#)

[PRIMERO](#)
[SEGUNDO](#)
[TERCERO](#)
[CUARTO](#)
[QUINTO](#)
[SEXTO](#)
[SEPTIMO](#)

[FALLAMOS](#)

Jurisdicción:Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 9/2014

Ponente:Ilmo. Sr. D. Pablo Vargas Cabrera

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE SEVILLA

-SECCIÓN TERCERA-

SENTENCIA

RECURSO Nº 9/2014

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES.

PRESIDENTE:

D. VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ

MAGISTRADOS:

D. ELOY MENDEZ MARTINEZ

D. PABLO VARGAS CABRERA

En la ciudad de Sevilla, a veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.

Visto por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha pronunciado en nombre de S.M. el REY, la siguiente Sentencia en el recurso número 9/2014, en el que son parte, de una como recurrentes, DOÑA Caridad , representada por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Hermoso Moreno, y asistida por el Letrado don Luis Miguel Onieva Giménez; y por la parte demandada, la CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLITICAS SOCIALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y defendida por el Letrado de su Gabinete Jurídico, en relación a materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. PABLO VARGAS CABRERA, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Por la referida representación se interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolución de la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía de fecha 8 de octubre de 2013 por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por la recurrente contra dicha Consejería por los daños y perjuicios ocasionados por la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, registrándose el recurso con el número 9/2014 y de cuantía 45.997,60 euros.

SEGUNDO .- Teniendo por interpuesto el recurso, se acordó su tramitación conforme a las normas establecidas para el procedimiento en primera o única instancia en el Capítulo I del [Título IV](#) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio \(RCL 1998, 1741 \)](#) , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, recibido el expediente administrativo se dio traslado a la parte actora para deducir demanda, lo que efectuó en tiempo y forma mediante escrito, que en lo sustancial se da aquí por reproducido.

TERCERO .- Dado traslado al demandado para contestar la demanda, lo efectuó mediante escrito, que en lo sustancial se da por reproducido en el que suplicaba se

dictase sentencia por la que desestime por ser ajustado a derecho el acto administrativo impugnado.

CUARTO .- Recibido el juicio a prueba fueron propuestas y practicadas las que constan en sus respectivas piezas, y no siendo necesaria la celebración del vista pública, pasaron los autos a conclusiones, que evacuaron las partes en tiempo y forma mediante escritos que obran unidos a autos, señalándose seguidamente día para votación y fallo que tuvo lugar el día de ayer.

QUINTO .- En la tramitación de este procedimiento se han observado las exigencias legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

.- Tiene por objeto el presente recurso jurisdiccional analizar y decidir sobre la conformidad a Derecho de la reclamación responsabilidad patrimonial deducida por el recurrente ante la Consejería de Igualdad , Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

Por la parte accionante se alega que concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial y en primer lugar, una conducta imputable a la Administración por cuanto se ha demorado en exceso el procedimiento (39 meses en vez de 6). Un daño antijurídico, efectivo y económicamente evaluable, también se le ha producido por cuanto ha tenido que sufragar la estancia mensual en una residencia privada durante el período establecido al no tener aprobado el PIA (Programa Individual de Atención). Por último, considera que hay una relación de causalidad entre la demora y el perjuicio, esto es, los daños sufridos.

Por la Administración autonómica se alega la falta de acreditación de los requisitos que dan lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente la relación de causalidad y el daño antijurídico.

SEGUNDO

Antes de examinar el fondo, para la mejor comprensión de esta litis, se hace necesario hacer referencia a los antecedentes fácticos y jurídicos tal como resultan del expediente y han sido propuestos por las partes. Así:

El día 30 de noviembre de 2009 la recurrente presentó solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

El día 19 de mayo de 2010, la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla, le reconoció el grado I y nivel I de Dependencia.

El día 24 de noviembre de 2010, la actora presentó escrito solicitando revisión de Grado de Dependencia.

Que el 20 de enero de 2011 ingresó en el centro residencial para personas mayores, siendo requerida por el Servicio de Acción e Inserción Social para aportar determinada documentación, cosa que hizo el 16 de mayo de 2011.

La valoración es realizada a principios de 2012 y, mediante resolución del 7 de marzo de 2012, se le reconoce el Grado III, Nivel II, Gran Dependencia.

El 28 de mayo de 2012 tiene entrada a la resolución de grado y nivel de la recurrente en el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, iniciándose el procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención, por los Servicios Sociales Comunitarios de dicho Ayuntamiento .

El 25 de junio de 2012 se realiza visita domiciliaria a la dependiente y el mismo día se realiza propuesta individual de atención y, como consta al folio 17 del expediente, "solicitando, tras consensuar con el hijo y guardador de hecho de la dependiente, la modalidad de centro residencial...."

Dicha propuesta es validada por la Delegación de Sevilla el 17 de julio de 2012 y fue enviada propuesta a la Delegación Territorial de la Consejería de Salud con fecha de entrada 24 de agosto de 2012.

En fecha 26 de abril de 2013 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial que fue desestimada mediante resolución de fecha 8 de octubre de 2013 que es objeto del presente recurso.

TERCERO

.- La [STS de 20-12-2007 \(RJ 2007, 9034 \)](#) , rec. 5998/2003 , declara que la responsabilidad de las Administraciones públicas en nuestro ordenamiento jurídico, tiene su base no solo en el principio genérico de la tutela efectiva que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el art. 24 de la Constitución , sino también, de modo específico, en el art. 106.2 de la propia Constitución al disponer que los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; en el artículo 139, apartados 1 y 2 de la [Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246 \)](#) , y en los [artículos 121 y 122](#) de la [Ley de Expropiación Forzosa \(RCL 1954, 1848 \)](#) , que determinan el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, habiéndose precisado en reiteradísima jurisprudencia que para apreciar la

existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.
- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño .

Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

Como recuerda la [STS de 28-3-2014 \(RJ 2014, 2858 \)](#) , rec. 4160/2011 ,con transcripción de su [sentencia de 19 de febrero de 2008 \(RJ 2008, 1738 \)](#) (Rec. 967/2004) : "... la antijuridicidad, como requisito del daño indemnizable, no viene referida al aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuridicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es en el actuar de la Administración (S. 13-1-00, que se refiere a otras anteriores de 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1- 00). En el mismo sentido, la sentencia de 22 de abril de 1994 , que cita las de 19 enero y 7 junio 1988 , 29 mayo 1989 , 8 febrero 1991 y 2 noviembre 1993 , señala: "esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar (en el mismo sentido sentencias de 31-10-2000 y 30-10-2003)".

CUARTO

.- Hemos de considerar, siguiendo la señalada jurisprudencia de la casación, si en el presente caso está justificado el actuar de la Administración y la recurrente tiene el deber jurídico de soportar la demora en la aprobación del Programa Individual de Atención que ha deparado -según la demandante- el resultado de tener que afrontar el coste particular de alojamiento y cuidado en un centro residencial privado que asciende a la suma, por períodos y cantidades siguientes: desde la solicitud el 24 de noviembre de 2010 hasta que ingresa en la residencia geriátrica , el 20 de enero de 2011 ,casi dos meses, abonando 1.210 euros mensuales ; y desde entonces hasta

el 19 de enero de 2012, abona 1.188 euros mensuales, y desde el 20 de enero de 2012 hasta la actualidad abona 1.210 euros mensuales, todo lo cual asciende a la suma reclamada de 45.997,60 euros.

La Administración autonómica argumenta para desestimar la reclamación, en síntesis, que la [ley 39/2006, de 14 diciembre \(RCL 2006, 2226 \)](#), que regula las condiciones para hacer efectivo el derecho de acceso de las personas a la situación de dependencia a las prestaciones y los servicios del sistema, impone dos requisitos; por una parte el reconocimiento de la situación de dependencia y por otro, la aprobación del Plan Individual de Atención (en adelante P.I.A.), que es donde se determinan las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de la persona y, siendo esto así, el Decreto andaluz 168/2007 establece en su artículo 15.3 que la eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente P.I.A., es decir, no producirá efectos jurídicos, entonces con carácter retroactivo a la fecha de inicio del año de su implantación de acuerdo con el calendario previsto, o desde la solicitud si es posterior a la implantación.

Igualmente sostiene que la demora, atendidas las fechas antes señaladas del procedimiento, no resultan excesivas. Por último, aduce dificultades de tramitación al ser distintas las administraciones intervinientes y a circunstancias coyunturales económicas que ha conllevado incluso, la suspensión de determinados preceptos de la señalada Ley de Dependencia por las leyes presupuestarias y dos reales decretos ley destinados a la estabilidad presupuestaria y el carácter suspensivo de las prestaciones del [artículo 18](#) de la ley 39/2006 que interrumpirían el nexo de causalidad.

La Administración funda su negativa a la reclamación, en primer lugar en que, como especifica el citado art 15.3 del Decreto autonómico 168/2007, la eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia queda demorada hasta la aprobación del correspondiente P.I.A., cosa que ha ocurrido en el presente caso y, por tanto, no aprobándose tal documento, no se ha adquirido ningún derecho al que deba hacer frente a la Administración sino hasta el reconocimiento de las prestaciones en dicho P.I.A.

Esta misma Sala, Sección 4ª, en sentencia de 27-1-2012, rec. 502/2010, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión señalando que: " nos encontramos ante un derecho que ya se había incorporado al patrimonio del causante. En efecto, el hecho determinante del derecho existía ya desde la solicitud y el reconocimiento del grado de dependencia y, por ello, del derecho a la prestación, se había producido con anterioridad al fallecimiento, pendiente sólo de la aprobación del PIA, con propuesta que ya preveía la prestación económica para cuidados en el entorno familiar a resultas tan sólo de su determinación líquida. Por tanto, no puede hablarse de un derecho no nacido y que nunca surgió por

fallecimiento de la solicitante y que no forma parte del caudal hereditario."

En igual sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede Las Palmas de Gran Canaria, de 4 Abril de 2014, Rec. 245/2011 , dice que : " La falta de aprobación del programa individual de atención al dependiente, dilatada de manera negligente en el tiempo por la demandada, no puede servir de excusa para desconocer que el derecho a las prestaciones, que como ya hemos razonado anteriormente deben ser económicas, ingresó en el patrimonio de la beneficiaria. Según el [artículo 9.3](#) del [Decreto 54/2008, de 25 de marzo \(LCAN 2008, 126\)](#) , por el que se regula el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, "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".

No se trata de que el derecho a las prestaciones no nazca sino a partir de la aprobación del programa individual de atención, sino que el derecho nace desde que se reconoce la situación de dependencia, y retrotrae sus efectos al año de implantación de las prestaciones y servicios, según el grado de dependencia, o al momento de la solicitud si ésta es posterior. Por lo tanto, el derecho a las prestaciones ingresó en el patrimonio de la Sra. Justa en vida de ésta, aunque estuviera pendiente de concreción porque la administración no tuvo a bien aprobar en tiempo útil el programa individual de atención. Esta circunstancia obliga a transformar las prestaciones en económicas, pero no es determinante de que éstas no ingresen en el patrimonio de la finada."

En definitiva, entendemos que aquí no se trata de una mera expectativa de derecho o porvenir, sino de un derecho subjetivo realmente nacido con el reconocimiento de la situación de dependencia, si bien las condiciones objetivas de su pleno ejercicio se retrotraen -en cuanto a sus efectos- ,una vez aprobado el P.I.A., al año de implantación de las prestaciones y servicios, según el grado de dependencia, o al momento de la solicitud si ésta es posterior por lo que no se puede apreciar el argumento de la Administración relativo a la falta de derecho en tanto no se dé a luz mediante la aprobación al P.I.A, pues de no ser así, se haría indefinida la tramitación del procedimiento al no existir derecho alguno a las prestaciones hasta que quiera la administración, ratificando la propuesta sometida a su aprobación, posibilitando de esta manera al titular del derecho su defensa, puesto que ha cumplido el requisito de obtener una declaración de la situación dependiente, exigencia sujeta sólo a su concreción ulterior individual de la modalidad y tipo de prestación para su ejercicio pleno.

De todas maneras hemos de precisar que la acción aquí ejercitada se ampara en los artículos 106 de la Constitución y 139 de la [Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246\)](#) , por tanto, fuera del procedimiento administrativo y

consistente en una pretensión de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y, siendo esta la naturaleza de la acción, hemos de plantearnos, dado que dicho documento de atención individual no se ha producido cuando menos hasta la fecha de interposición de la reclamación administrativa, si, como sostiene el recurrente, se ha generado un daño antijurídico individualizable, económico y efectivo, cumplidos los restantes elementos que en el fundamento de derecho anterior se han expuesto. Para ello no se precisa de la anterior doctrina sobre el nacimiento o adquisición del derecho subjetivo por cuanto aquí nace la acción de un comportamiento de la Administración supuestamente anormal que ha impedido en el plazo razonable que viene marcado en la ley y el reglamento, cumplido el presupuesto jurídico y fáctico necesario (situación de dependencia), hacerlo pleno y eficaz para el recurrente.

QUINTO

.- Delimitado el ámbito objetivo del recurso y de conformidad con lo hasta ahora expuesto, hemos de examinar si concurren los requisitos para que prospere la acción de responsabilidad patrimonial de la administración pública aquí ejercitada.

Efectivamente, está fuera de toda duda que la actora ha abonado determinadas cantidades que aquí reclama durante la tramitación del procedimiento del que tan sólo pende la aprobación del P.I.A. (grado, nivel de dependencia y sus circunstancias particulares) que cabe ya adelantar, caso de estimarse la responsabilidad, no se extendería a toda la tramitación que reprocha de demora injustificada ni a todas las cantidades que fueron pagadas en la residencia privada por cuanto las prestaciones por dependencia, se limitan a determinadas cantidades y por tanto, no circunscritas a lo así abonado y que excedan de las mismas.

Por tanto hemos de abordar el argumento principal de la Administración sobre la inexistencia de nexo de causalidad puesto que entiende que no hay relación entre la actuación de la administración y el daño producido que, por otra parte esgrime, no es antijurídico pues el administrado tiene el deber jurídico de soportarlo.

Como antes se dijo, la solicitud de revisión del reconocimiento de la situación de dependencia tuvo entrada en la Consejería competente el 24 de noviembre de 2010, siendo el plazo legalmente establecido para dictar resolución al respecto, que incluye revisión de prestación asistencial, en su caso, de 6 meses desde ese momento, es decir, hasta el 24 de mayo de 2011, por lo que resulta llano que la administración ha incumplido el plazo previsto reglamentariamente en el Decreto 168/2007 en sus [artículos 17](#) y [18](#). También consta que fue requerida la actora para aportar determinada documentación que no lo fue sino hasta el 16 de mayo de 2011. La valoración es realizada a principios de 2012 y, mediante resolución del 7 de marzo de 2012, se le reconoce el Grado III, Nivel II, Gran Dependencia. El 28 de mayo de 2012 tiene entrada la referida resolución de grado y nivel de la recurrente en el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra iniciándose el procedimiento para la

elaboración del Programa Individual de Atención, por los Servicios Sociales Comunitarios de dicho Ayuntamiento. El 25 de junio de 2012 se realiza visita domiciliaria a la dependiente y la propuesta individual de atención, y como consta al folio 17 del expediente, "solicitando, tras consensuar con el hijo y guardador de hecho de la dependiente, la modalidad de centro residencial...", propuesta que fue enviada a la Delegación Territorial de la Consejería de Salud con fecha de entrada 24 de agosto de 2012.

En cuanto a la demora en la aprobación del documento señalado, consta acreditado que hasta la fecha de interposición de la reclamación objeto del recurso, el 26 de abril 2013, la misma no había tenido lugar todo lo cual conduce a valorar si concurre una demora justificada o no en la Administración durante la sustanciación del procedimiento administrativo y este, por tanto, ha discurrido dentro de un plazo razonable.

La STS de Pleno de 26-11-2009, rec. 585/2008, dice que: "La indeterminación del concepto jurídico "plazo razonable" ha sido concretada por constante jurisprudencia del TEDH (sentencias de 27 de junio de 1968, caso Neumeister, 16 de julio de 1971, caso Ringeisen y 28 de junio de 1978 caso Köning, entre las primeras, y sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso Soto Sánchez, entre las más recientes) en el sentido de que el carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse "según las circunstancias del caso y teniendo en cuenta fundamentalmente la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades competentes".

Estos mismos elementos son los que tiene en cuenta el Tribunal Constitucional desde su sentencia de 14 de julio de 1981. La de 21 de julio de 2008 se refiere a la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades, añadiendo que "la circunstancia de que las demoras en el proceso hayan sido consecuencia de las deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales, o del abrumador trabajo que pesa sobre alguno de ellos, si bien pudiera eximir de responsabilidad a las personas que los integran, de ningún modo alteran la conclusión del carácter injustificado del retraso. "

Doctrina que, como dice la [sentencia de Audiencia Nacional, de 20 de Julio de 2012 \(JT 2012, 1018 \)](#), Recurso nº 800/2010: "es asimismo aplicable al procedimiento administrativo, en la medida en que la naturaleza de éste y, en definitiva, de los eventuales retrasos injustificados en la tramitación de tal proceso, permiten dicha aplicación, según el propio Tribunal Constitucional ha declarado con reiteración."

Por su parte el Dictamen del Consejo de Estado nº 449/2012, de 21 de junio, dice

que: "Como ha señalado este Consejo de Estado en anteriores dictámenes (entre ellos, el 928/2002, de 16 de mayo; el 1.579/2007, de 6 de septiembre; el 1.592/2008, de 6 de noviembre; el 1.389/2009, de 10 de septiembre; o el 259/2010, de 25 de marzo), para que sean imputables a la Administración los daños producidos en la tramitación de un procedimiento, es preciso que este exceda de un periodo de tiempo razonable, en atención a criterios como la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, etc. Solo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración".

Las fechas antes expuestas -reconocidas por la Administración- de la tramitación aquí seguida, son elocuentes de una negligente actuación, si bien las justifica en los argumentos antes expuestos relativos a las dificultades del procedimiento -al ser distintas las administraciones intervinientes- y a circunstancias coyunturales económicas que han conllevado incluso la suspensión de determinados preceptos de la [Ley de Dependencia \(RCL 2006, 2226 \)](#) por las leyes presupuestarias de 2012 y 2013 así como dos reales decretos ley, destinados a la estabilidad presupuestaria y a otorgar carácter suspensivo a las prestaciones de la ley 39/2006, cuestión que abordaremos a continuación.

En cuanto la argumentación de la dificultad para subvenir a estas ayudas dada la circunstancial crisis económica y financiera, ciertamente hemos de tener en cuenta que la Ley de 2/2012 de 29 Junio (Presupuestos Generales del Estado para el año 2012) en su Disposición Adicional Cuadragésima, suspendió la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (Art. 7.2: Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, 8.2. a), 10 y 32 (Financiación del Sistema por las Administraciones Públicas) y Disposición Transitoria primera. Esta última Disposición establecía que " Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y para favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración General del Estado establecerá anualmente en sus Presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las administraciones de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 10 de esta Ley .".

En los mismos términos se pronuncia la Disposición Adicional Octogésimo Cuarta "Suspensión de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia" de la [Ley 17/2012, de 27 de diciembre \(RCL 2012, 1763 y RCL 2013, 235\)](#) por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Que las leyes de presupuestos de 2012 y de 2013 hayan suspendido -entre otros- el artículo 10 de la ley estatal, ciertamente incide singularmente en el sistema de cooperación administrativa a través de los convenios, instrumento - según aquel- idóneo para llevarlo a cabo pero, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional antes expuesta, de una parte no se puede acoger la invocada situación de crisis económica y financiera nacional singularmente como causa de la desmesurada dilación del procedimiento tratándose, como aquí se trata, además, de una situación de ayuda prestacional a personas de especial vulnerabilidad y en concreto, la de la recurrente, necesitada de asistencia básica y esencial para su vida cotidiana y de otra, conforme a la señalada jurisprudencia, no debe servir las deficiencias estructurales u organizativas y menos aún la complejidad indemostrada del procedimiento administrativo para concluir en el carácter justificado del retraso.

Pero en esta litis -prima facie- puede tener importancia el [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio \(RCL 2012, 976 y 997\)](#) , de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en cuya Disposición Adicional Séptima , sobre 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, reconocidas y no percibidas" dice:

"1. Desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, 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 (cuidadores no profesionales), dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor, quienes conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento.

2. A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, 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, reconocidas a favor de las personas mencionadas en el apartado anterior quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación 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."

De dichos preceptos se desprende que el plazo suspensivo y la eficacia retroactiva concierne sólo al [artículo 18](#) de la Ley 39/2006 , que no es aplicable al presente caso, pues al tenor del informe y propuesta de P.I.A. hecha por el

Ayuntamiento de Alcalá (folio 117 del expediente) y de conformidad con el acuerdo de revisión de grado y nivel de situación obrante al folio 138 del expediente, se propuso la "modalidad de centro residencial, más concretamente se hace hincapié a esta Delegación la necesidad de que la plaza adjudicada sea en el propio centro donde reside la dependiente, o en su caso la prestación económica vinculada al servicio con el objetivo de que D^a Caridad permanezca en dicho centro, evitando trastornos que pudieran derivarse por traslado a otro centro ". Como dice dicho informe, la propuesta permanece "colgada "no siendo validada por la Delegación de Sevilla sino el 17/07/2012. No se trata pues, de "prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales" previstas con carácter excepcional para cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, sino de aquellas modalidades de residencia y de prestación económica vinculada al servicio previstas en el [artículo 17](#) de la referida Ley de Dependencia .

Por último, se ha de hacer referencia al informe del Tribunal de Cuentas número 977 sobre la gestión económico financiera de la Ley 39/2006, de fecha 21 de marzo de 2013, que entre otras muchas conclusiones respecto de la aplicación de los fondos estatales y autonómicos a los fines propios de la referida ley, recomienda a las Comunidades Autónomas como la de Andalucía, con carácter necesario que, por parte de sus órganos competentes; " se adopten las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo, establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006 , para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, de esta forma, evitar los posibles perjuicios que se pudieran estar provocando a las personas que teniendo un grado y nivel de dependencia reconocido, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de esta situación ".

De esta manera no puede escudarse la Administración en la [Ley Orgánica 2/2012, de 27 abril \(RCL 2012, 607 \)](#) , de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ni en las disposiciones presupuestarias o en el RDL 20/2012, para justificar la dilación desmesurada de la aprobación del PIA que disponía de resolución de reconocimiento de la situación -revisada- de dependencia y estaba propuesta por la Administración municipal competente desde agosto de 2012 y ,desde esta última fecha hasta la presente.

Por todo ello cabe concluir (coincidiendo con las [sentencias Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 14 de Julio de 2015 \(PROV 2015, 229561 \)](#) , Rec. 709/2011 , Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 5 de Junio de 2013, Rec. 661/2010 y Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Las Palmas de Gran Canaria, de 4 de Abril de 2014, Rec. 245/2011) en que se ha producido por la demora excesiva e injustificada del procedimiento y singularmente de la aprobación del Plan Individual de Atención, un hecho lesivo y un daño antijurídico individual, evaluable económicamente y efectivo, puesto que al momento presente la

demandante no ha podido disfrutar de ninguna asistencia económica a la que tenía derecho por su situación de "Gran dependencia" (Según el [artículo 26](#) de la Ley de Dependencia , dicha situación concurre cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas para la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal), teniendo que sufragar unilateral e íntegramente los gastos de una residencia privada, circunstancia injustificable por mucho que argumente la Administración autonómica la exculpación o exoneración en base a medidas legislativas, déficit presupuestario y falta de cooperación de otras administraciones, máxime cuando aquí se trata de medidas asistenciales para personas que , como dice el artículo 2.2 de la Ley, se hallan en situación de dependencia que se define como un "estado de carácter permanente en el que se encuentran personas que precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, otros apoyos para su autonomía personal, dependencia originada por la edad, la enfermedad o la discapacidad y ligada a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial." y que, como dice la Exposición de Motivos que acompaña a la Ley, la atención a este colectivo de población se convierte, " en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad.... En este sentido, el Sistema de Atención de la Dependencia es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en nuestro país, respondiendo a la necesidad de la atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades. "

SEXTO

.- Acreditados los presupuestos para la concurrencia de la responsabilidad patrimonial hemos de determinar el quantum de la indemnización.

Ya se anticipaba en el fundamento jurídico quinto que, caso de estimarse la responsabilidad de la Administración, esta no se extendería a toda la tramitación que se reprocha de demora injustificada ni a todas las cantidades que fueron pagadas en la residencia privada, pues cronológicamente deben extenderse al período de tiempo que va desde el 24 de mayo de 2011, fecha en la que se cumplen los seis meses desde la solicitud de revisión de grado y por tanto periodo máximo de resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, hasta el día 26 de abril de 2013, fecha en la que se interpuso la reclamación de responsabilidad patrimonial, con exclusión de otras cantidades de futuro o ya devengadas fuera de esta última data.

Así, las cantidades objeto de indemnización se determinarán en ejecución de esta

sentencia de la siguiente manera: no procede estimar la cantidad íntegra ya abonada de la residencia elegida por la actora sino las correspondientes a la modalidad propuesta de prestación económica vinculada al servicio de atención residencial durante los periodos antes determinados, debiendo en consecuencia la Administración concretar la ayuda asistencial- de conformidad con la propuesta de P.I.A. efectuada- que corresponde a su situación y modalidad de dependencia en el plazo de 30 días desde la notificación de esta sentencia.

SEPTIMO

.- En cuanto a las costas del proceso, y por aplicación del artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , no procede su imposición a ninguna de las partes contendientes.

Vistos los preceptos legales de general aplicación,

F A L L A M O S

Estimar parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Hermoso Moreno en representación de DOÑA Caridad , contra la resolución expresada en el antecedente de hecho primero que se anula por ser contraria al ordenamiento jurídico , condenando a la Administración demandada al abono de la cantidad que se determine en ejecución de esta sentencia de conformidad con el Fundamento de Derecho Sexto. Sin costas.

Notifíquese la presente sentencia, que es firme al no darse contra ella recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, el Secretario. Doy fe.-

Análisis

Sentencias a favor

TSJ C. Valenciana, sentencia núm. 671/2015, de 14 julio. JUR\2015\229561.

- **Sobre demora excesiva e injustificada del procedimiento y singularmente de la aprobación del Plan Individual de Atención**

Voces

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FUNCIONAMIENTO NORMAL O ANORMAL DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS

Supuestos concretos de responsabilidad

Asistencia social

Indemnización procedente

-Daños y perjuicios ocasionados por la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: demora excesiva e injustificada del procedimiento: daño antijurídico existente: indemnización procedente:

[F.5]