

Tribunal Superior de Justicia

TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 160/2015 de 27 mayo
JUR\2015\248891



RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:

Asistencia social: daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la tardanza de la administración en aprobar programa individual de atención: dilación injustificada: funcionamiento anormal existente: indemnización procedente.

SUMARIO

[ANTECEDENTES DE HECHO](#)

[FUNDAMENTOS JURÍDICOS](#)

[PRIMERO](#)

[SEGUNDO](#)

[TERCERO](#)

[CUARTO](#)

[QUINTO](#)

[FALLO](#)

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 377/2013

Ponente: Illma. Sra. Mª Pilar Alonso Sotorrio

?

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA

Plaza San Francisco nº 15

Santa Cruz de Tenerife

Teléfono: 922 479 385

Fax.: 922 479 424

Procedimiento: Procedimiento ordinario

Nº Procedimiento: 0000377/2013

NIG: 3803833320130000471

Materia: Responsabilidad patrimonial

Resolución: Sentencia 000160/2015

Intervención: Interviniente: Procurador:

Demandante Vicenta MARIA EUGENIA BELTRAN GUTIERREZ

Demandado CONSEJERÍA DE CULTURA, DEPORTES, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA

SENTENCIA

Ilmo. Sr. Presidente Don Pedro Hernández Cordobés

Ilmo. Sr. Magistrado Don Rafael Alonso Dorronsoro

Ilma. Sra. Magistrado Doña María del Pilar Alonso Sotorrío (Ponente)

En Santa Cruz de Tenerife a 27 de mayo 2015, visto por esta Sección Primera de la SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS, con sede en Santa Cruz de Tenerife, integrada por los Señores Magistrados anotados al margen, el recurso Contencioso-Administrativo seguido con el nº 377/2013, interpuesto por Vicenta , representado/a por el Procurador de los Tribunales Don/ña M^a Eugenia Beltrán Gutiérrez y dirigido/a por el Abogado Don/ña Juan Miguel Jaubert Lorenzo, habiendo sido parte como Administración demandada CONSEJERÍA DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES y en su representación y defensa el Letrado de sus Servicios Jurídicos, se ha dictado EN NOMBRE DE S.M. EL REY, la presente sentencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Pretensiones de las partes y hechos en que las fundan

A.- Por Orden de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias se desestimó el recurso de reposición presentado frente a la anterior de fecha 6 de mayo del 2013 por la que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la hoy recurrente y por importe de 25.000 euros.

B.- La representación de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo, formalizando demanda con la solicitud de que se dictase sentencia en virtud de la cual, estimando en todas sus partes el recurso, se condene a la administración demandada al abono de 25.000 euros en concepto de daños y perjuicios y así mismo se condene a la administración a finalizar el expediente de

reconocimiento de dependencia aprobando el PIA con todos los beneficios inherentes.

C.- La representación procesal de la Administración demandada se opuso a la pretensión de la actora e interesó que se dictase sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto por ajustarse a Derecho el acto administrativo impugnado, condenando en costas a la recurrente.

SEGUNDO: Pruebas propuestas y practicadas

Recibido el juicio a prueba se practicó la propuesta y admitida con el resultado que consta en las actuaciones.

TERCERO: Conclusiones, votación y fallo

Practicada la prueba y puesta de manifiesto, las partes formularon conclusiones, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para la votación y fallo, teniendo lugar la reunión del Tribunal en el día de hoy, habiéndose observado las formalidades legales en el curso del proceso, dándose el siguiente resultado y siendo ponente el Ilma. Sra. Magistrado Doña María del Pilar Alonso Sotorrío que expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO

Objeto del recurso

Constituye el objeto del presente recurso examinar la adecuación o no a derecho de la Orden de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias se desestimó el recurso de reposición presentado frente a la anterior de fecha 6 de mayo del 2013 por la que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la hoy recurrente y por importe de 25.000 euros.

La representación procesal de la parte actora postula la nulidad de dichos actos por las consideraciones siguientes:

Se solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia en enero del 2008, se le reconoció el 16/10/2009 la situación de dependencia severa Grado II, nivel I.

Sin que se haya aprobado el PIA a pesar de que se ha elaborado propuesta.

Existe mal funcionamiento de la administración cuando más de cinco años después de la solicitud y cuatro del reconocimiento no se ha aprobado el PIA, habiendo presentado queja ante el Diputado del Común.

El plazo máximo de resolución es de seis meses, remitiendo el [art. 28](#) de la [Ley](#)

[39/2006 \(RCL 2006, 2226 \)](#) en su regulación a la [Ley 30/92 \(RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246 \)](#) .

Se ha elaborado informes social por la trabajadora social que fue remitido a la Dirección General de Bienestar Social, recomendando la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, de forma complementaria al servicio de ayuda en domicilio.

Se le concedió trámite de consulta.

El 1/2/2011 se encontraba en trámite de PIA, siendo el mismo estado el 29/2/2011.

Existe propuesta de PIA, sin que se haya aprobado en la actualidad.

Existe un funcionamiento anormal de la administración.

Los servicios sociales en la propuesta de PIA consideraba conveniente la prestación económica dado que la cuidadora es la hija.

El expediente está paralizado desde el 19/4/2012.

Existe demora administrativa con consecuencias perjudiciales para la recurrente.

Existe daño, evaluable económicamente, efectivo, derivado del funcionamiento anormal de la administración.

La Administración demandada contesta a la demanda solicitando su desestimación por entender que:

En tanto que no existe PIA no puede afirmarse que tuviera reconocida prestación económica alguna.

Así lo ha señalado la Sala en [sentencia nº 20/2010 \(PROV 2011, 58548 \)](#) , recaída en el recurso 240/2009 .

La efectividad del reconocimiento del derecho a la prestación económica del sistema de la dependencia viene determinada por la resolución donde se establece la prestación, en base al PIA elaborado.

Debe existir nexo causal entre el funcionamiento de la administración y el daño reclamado.

No existe lesión resarcible, real y efectiva, ya que al no estar el PIA, no existe un concreto servicio o prestación económica que le pueda corresponder.

No concurren los requisitos para la responsabilidad patrimonial reclamada.

Es diferente el reconocimiento de la situación de dependencia del reconocimiento del derecho.

Una vez determinado el grado de dependencia y servicios y prestaciones que corresponderían genéricamente ha de determinarse cuales concretamente se le reconoce a través del PIA [art. 28](#) y [29](#) de la Ley 39/2006 .

En igual sentido el art. 9.3 del Decreto 54/2008 .

El retraso o incumplimiento supone un funcionamiento anormal pero no es suficiente para acreditar la existencia de responsabilidad patrimonial pues debe acreditar el nexo causal entre dicho funcionamiento anormal y la lesión resarcible.

El daño ha de ser real y efectivo y no meras expectativas.

Si bien no se ha cumplido el plazo del art. 12.3 del Decreto 54/2008 no existe lesión real y efectiva resarcible, al no haberse elaborado el PIA y no estar determinado el servicios concreto o prestación económica que pudiera corresponderle.

SEGUNDO

La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada se sustenta, - por lo que se refiere a la recurrente pues su esposo falleció y no se formula en el presente recurso reclamación alguna por la actuación administrativa en relación a su expediente- pues bien tiene su origen en la solicitud presentada el día 24 de enero del 2008 a fin de que le fuera reconocida su situación de dependencia y derecho a las prestaciones del sistema. Mediante resolución de fecha 16 de octubre del 2009, más de una año y medio después, se le reconoció la situación de dependencia Severa Grado II nivel 1.

Solicitada la variación de datos de la recurrente por empeoramiento de estado de salud el 9 de noviembre del 2009, se dictó resolución de 23 de febrero del 2010 en la que se revisa el grado y nivel y se le reconoció Dependida severa en Grado II, nivel 1, ratificando, por tanto, la anterior.

Al folio 35 del expediente consta informe social a fin de elaborar la propuesta del PIA, donde se identifica a la cuidadora, hija de la recurrente, y se propone prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales como complementaria al servicio de ayuda a domicilio, teniendo fecha de 7 de junio del 2010.

El trámite de consulta se llevó a cabo el 30 de noviembre del 2010, folios 45 del expediente.

Presentada queja ante el Diputado del Común por la tardanza en aprobar el PIA el día 2 de septiembre del 2010; se informó, el 3 de febrero del 2011, que el mismo se encontraba en la segunda fase, relativa a la aprobación del PIA.

En abril del 2011 se requirió la aportación de documentos relativos a la cuidadora,

siendo aportado el 27/4/2011.

El 18 de octubre del 2011 se presento reclamación de responsabilidad patrimonial.

Consta nuevo informe social para la elaboración del PIA de fecha 8 de noviembre del 2011, con idéntica conclusión que el contenido al folio 35 del expediente administrativo, y de fecha 7 de junio del 2010.

Al folio 95 consta informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, de fecha 21 de noviembre del 2011, en el que se indica que se encuentra en la segunda fase de aprobación del PIA.

Solicitado nueva información por el Diputado del Común en relación al estado del expediente el día 7 de diciembre del 2011, se contestó el 29 de febrero del 2012 señalando que se encontraba pendiente del informe social para la elaboración e propuesta de PIA y del trámite de consultad, lo cual no es cierto pues ya existía, en dicho momento, dos informes sociales par a la elaboración de la propuesta del PIA y se había recabado ya la opinión de la recurrente en trámite de consulta.

La propuesta de PIA se elaboró el 5 de marzo del 2012, proponiendo servicio de prevención de situación de dependencia, promoción de la autonomía personal y servicio de tele asistencia así como prestación económica vinculada al servicio de prevención de situación de dependencia y promoción a la autonomía personal así como prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales en la persona de su hija.

El 5 de marzo del 2012 se informa al Diputado del Común, que el expediente esta pendiente de la propuesta una vez realizado el informe socia y trámite de consulta.

El 9 de abril del 2012 se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentado el 18 de octubre del 2011.

El día 19 de abril del 2012 se requirió a la recurrente que debía aportar documento bancario y DNI del titular y fotocopia del DNI, que fueron aportados el 2 de mayo del 2012.

Siendo desestimada la reclamación mediante orden de 6 de mayo del 2013 frente a la que se interpuso recurso de reposición que fue desestimado por la resolución objeto de impugnación en el presente recurso.

Durante la sustanciación del presente recurso cuyo escrito de interposición es de 22 de noviembre del 2013 y escrito e conclusiones de la demandada de fecha 31 de marzo del 2014, no se ha aportado PIA aprobado a la recurrente.

TERCERO

La reclamación presentada se sustenta por tanto en la tardanza en la aprobación

del PIA, inactividad de la administración, por cuanto más de cinco años después de la solicitud y cuatro del reconocimiento no se ha aprobado el PIA, habiendo presentado queja ante el Diputado del Común.

Frente a la alegación de que el derecho a la prestación se patrimonializa con la aprobación del PIA, ha de señalarse que la recurrente no solicita el abono de la prestación económica que solicitó o que le hubiera podido corresponder conforme a los informes del equipo social y propuesta de PIA que consta en las actuaciones.

Por el contrario, la indemnización reclamada, es por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la tardanza de la administración en aprobar dicho PIA, y ello no obstante, haber recabado hasta dos informes sociales, consentimiento de la recurrente, propuesta de PIA, pues bien a pesar de ello, desde que fue solicitado y reconocida la situación de dependencia el 24/1/2008 y 16 de octubre del 2009 respectivamente, al día de hoy no consta la aprobación de dicho PIA y por tanto el reconocimiento concreto de que servicio o prestación le corresponde de los previstos en el catálogo aprobado legal y reglamentariamente.

Dicho incumplimiento de los plazos regulados para la aprobación de los PIA, en principio es irrelevante y no produce efecto invalidante conforme al [art. 63.3 de la Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246\)](#) , ni da por sí mismo derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial, sin embargo, hay casos, como el analizado en el que la resolución dentro de los plazos, incluso con una demora razonable, deviene trascendente, partiendo de la situación de dependencia ya reconocida, y dicha demora, supone un funcionamiento anormal de la administración que sí da derecho a indemnización de daños y perjuicios.

Y ello por cuanto, tal como señala el TSJ de Valencia "en la normativa sobre dependencia y promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de "ayuda" institucional, en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el "tiempo" que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser el indispensable y necesario".

En el presente caso la dilación de la administración es significativa y se puso de manifiesto ya desde el principio, no olvidemos que la solicitud de reconocimiento fue efectuada el 24 de enero del 2008 y no es hasta más de año y medio después cuando se dicta la resolución, el día 16 de octubre del 2009, y desde esa fecha, tras las actuaciones reseñadas en fundamentos anterior, y pese a escritos presentados por la recurrente de modo reiterado, con queja incluso ante el Diputado del Común,

es el día de hoy, mayo del 2015, cuando todavía no consta la aprobación del PIA.

En este extremo debe traerse a colación la existencia de Dictamen del Consejo de Estado nº 449/2012, de 21 de junio, que referido a otras cuestiones, al menos fija la doctrina general en los siguientes términos: " 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."

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que en el presente caso, la actuación de la administración ha sido lenta, dilatando injustificadamente la aprobación del PIA, hasta el punto de solicitar dos veces el informe del equipo social cuando no concurre vicio ni incongruencia laguna en el anterior, informar al DC de que se estaba pendiente del mismo cuando ya existía, y dejar transcurrir más de cinco años sin aprobar el PIA, siendo evidente los daños y perjuicios que para la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia se han producido.

CUARTO

Ahora bien, una vez reconocido el derecho a ser indemnizada por los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento anormal de la administración, ha de proceder a su cuantificación.

La recurrente solicita 25.000 , sin especificar su origen, más allá que los daños y perjuicios ocasionados por el comportamiento de la administración.

Sin embargo, dado que la administración tiene obligación de aprobar el PIA, que dicho PIA reconocerá los servicios y prestaciones a que tiene derecho, fijará la fecha a la que se retrotrae, que en el caso de los servicios dado su imposible retroacción será cuantificado económicamente, la indemnización a reconocer en modo alguno puede ser equiparable a la prestación que pueda corresponderle conforme al PIA, ni se solicita así por la recurrente, por ello, atendiendo las circunstancias concurrentes, periodo de dilación imputable a la administración, actuación reiterada de la recurrente instando su reconocimiento, y actuación obstativa y dilatante de la administración, se acuerda cuantificar la indemnización por daños y perjuicios en 3.000 .

Dicha cantidad es completamente independiente, tal como se ha indicado en el

párrafo anterior, de la que pueda corresponderle por el PIA que ha de ser aprobado de modo inmediato, a fin de impedir el mantenimiento de la situación actual.

QUINTO

Sobre las costas procesales. De conformidad con lo previsto en el Art. 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , procede hacer expresa condena en costas a la administración.

F A L L O

En atención a lo expuesto, la Sala ha decidido estimar íntegramente el recurso interpuesto, anulando los actos administrativos impugnados por no ser conforme a Derecho y reconocer a la recurrente el derecho a ser indemnizada por la administración en la cantidad de 3.000 como consecuencia del funcionamiento anormal de la demandada, y ordenar a ésta a que proceda a la aprobación de modo inmediato del PIA a fin de evitar el mantenimiento de la situación actual.

Con expresa imposición de las costas causadas a la demandada.

NOTIFICACIÓN SIN RECURSO

Notifíquese esta resolución a las partes en legal forma haciéndoles saber que la misma es firme y que contra ella NO cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos mandamos y firmamos.

Análisis

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 como consecuencia de la tardanza de la administración en aprobar programa individual de atención: dilación injustificada: funcionamiento anormal existente: indemnización procedente:

[F.3]