



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 1 5 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución 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. 296/2023 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 14 de junio de 2023, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución, en forma de Orden, por la que se resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias tras presentarse por la interesada reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del, presuntamente, deficiente funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. La cuantía reclamada asciende a 25.468,58 euros, en primer lugar, y subsidiariamente, en defecto de la anterior cantidad, la interesada solicita una cuantía indemnizatoria de 10.133,22 euros. Ambos supuestos determinan la preceptividad del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [en adelante, LCCC], estando legitimada para la solicitud de dictamen la Consejera que la remite [art. 12.3 LCCC].

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

3. En el análisis a efectuar de la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPACAP], como la Ley 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 de Canarias, 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 LD.

4. En el presente supuesto se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de (...), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, 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.

Además, la interesada actúa mediante representación, debidamente acreditada conforme a lo dispuesto en el art. 5 LPACAP.

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. 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.

## II

1. De la documentación incorporada al expediente se extraen los siguientes antecedentes de hecho:

- El día 4 de agosto de 2014, se presentó en interés de la afectada, la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema.

- Por Resolución de 17 de diciembre de 2014 de la entonces Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia, se reconoció a la afectada como persona en situación de Dependencia Moderada Grado I [folio del expediente n.º 175].

- En fecha 30 de junio de 2017, se dictó Resolución de la Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia, aprobando el Programa Individual de Atención [PIA], mediante la que se prescribía en el Resuelvo Primero el servicio de ayuda a domicilio; en el Resuelvo Segundo, se señalaba que, al no ser posible el acceso al servicio prescrito de ayuda a domicilio a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y hasta que pudiera asignarse dicho servicio, se le reconocía la prestación económica vinculada al servicio de ayuda a domicilio, por un importe mensual de 270,00 €. Para el cálculo de dicha cuantía se ha tenido en cuenta su capacidad económica y el grado de dependencia reconocido, determinándose su participación en el coste del servicio en un 10%, siendo la cuantía máxima establecida por el Estado para esta prestación económica de 300,00 €; en los Resuelvo Tercero y Cuarto se supedita el abono de la prestación a la presentación de las correspondientes facturas, en los términos previstos en esta Resolución [páginas del expediente 152 y siguientes].

Después de varios intentos de notificación, esta Resolución fue notificada, según indica la Administración, el 26 de septiembre de 2017.

- En fecha 13 de octubre de 2017, la afectada interpone recurso de alzada contra la Resolución de 30 de junio de 2017, al no estar conforme con la prestación reconocida por la Administración. Concretamente, se recurre porque debido al retraso en la aprobación del PIA, no se reconocen los efectos económicos de la prestación desde que se produjo el acto presunto de reconocimiento de prestaciones por silencio positivo, tras el transcurso de seis meses desde que se solicitó la situación de dependencia.

- Mediante Resolución n.º 77/2020, de 16 de junio de 2020, de la Viceconsejería de Derechos sociales, se desestima el recurso de alzada interpuesto por la interesada contra la Resolución del PIA.

2. Con fecha 8 de octubre de 2019 la interesada presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, alegando lo siguiente:

*«1º.-Con fecha 14 de agosto de 2014 se formuló solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (...).*

*Ello con arreglo al 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 (en adelante, Ley 39/2006), y el artículo 4 del Decreto 5412008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, Decreto 54/2008).*

*2º.- Con fecha 17 de diciembre de 2014 se dictó resolución del entonces Director General de Dependencia, Infancia y Familia, reconociendo a mi representada la situación de dependencia moderada en GRADO 1 (...).*

*En el antecedente segundo de dicha Resolución ya se reconocía que “se ha acreditado el cumplimiento de los requisitos para ser titular de los derechos establecidos en el artículo 5 de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre”.*

*3º.- Con arreglo a la Disposición Final primera, apartado 3, de la Ley “transcurridos” seis meses desde la solicitud (esto es, el día 14 de febrero) Y produjo la estimación presunta de la misma, en lo relativo al reconocimiento del derecho a la prestación de dependencia.*

*No obstante, el citado derecho no fue efectivo hasta el día 1 de julio de 2015, de conformidad con el apartado 1 de esa misma Disposición Final.*

*4º.- Dada la tardanza de la Administración en dictar resolución expresa, la asistencia a mi representada (que es la madre de quien suscribe) tuvo que ser asumida temporalmente por su familia, con el fin de paliar las notables (...) movimientos que D.<sup>a</sup> Teresita sufre debido a su avanzada edad (actualmente 89 años, y en aquel entonces 85 años); restricciones que le dificultan la satisfacción de muchas de las más elementales necesidades cotidianas.*

*No obstante, para los miembros de la familia ello implicaba grandes dificultades a la hora de conciliar su vida personal con las tareas de asistencia a mi representada; razón por la cual ésta se vio obligada a suscribir (15 de diciembre de 2015) un contrato laboral indefinido de servicio de hogar familiar (con pernoctación en su domicilio)*

*Dicho contrato se mantiene en la actualidad, tras casi cuatro años de servicios y convivencia entre dicha empleada y mi representada.*

*5º.- Con fecha 14 de septiembre de 2017 fue notificada a mi representada la Resolución de 30 de junio de 2017, de la Directora General de Dependencia y Discapacidad, en la cual se aprueba el Programa Individual de Atención de la interesada, reconociéndosele una prestación económica vinculada al servicio de ayuda a domicilio por un Importe mensual de 270 € (...).*

*Fue en ese momento, y no antes, cuando mi representada tuvo conocimiento de la concreta prestación reconocida, y de que la misma estaba supeditada a contratar la asistencia con una serie de centros acreditados.*

6º.- *Al considerar lesiva dicha Resolución, quien suscribe interpuso recurso de alzada contra la citada resolución en nombre de mi representada, mediante escrito presentado el 13 de octubre de 2017 y que tuvo entrada en la Viceconsejería de Políticas Sociales y Vivienda con fecha 19 de octubre de 2017 (...).*

*Tras dos años de espera, dicho recurso hasta el momento no ha sido resuelto, habiéndose producido silencio desestimatorio con fecha 19 de enero de 2018 (...).*».

Por las razones expuestas, la interesada solicita [folio 50 del expediente consultivo]:

*«Primero.- Que se indemnice a mi representada por la cuantía de 25.468,58€ (incrementada por los intereses legales correspondientes), por los daños sufridos y que han sido expuestos en la presente reclamación.*

*Esta cuantía atiende al gasto realmente efectuado por mi representada (en el periodo de referencia) como consecuencia del abono del salario de 800 € mensuales a la empleada que la cuida y asiste, junto con los daños morales sufridos.*

*Segundo.- Subsidiariamente, para el caso de que no se estimara la anterior pretensión, solicito que se indemnice a (...) por la cuantía de 10.133,22€, incrementada por los intereses legales correspondientes.*

*Esta indemnización atendería a la cuantía mensual de la prestación (270 €) que le habría sido abonada a mi representada por todo el periodo anterior a la Resolución de 30 de junio de 2017, si dicho acto hubiera reconocido el carácter retroactivo de la prestación de dependencia; junto con los daños morales sufridos».*

### III

1. En cuanto a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, se han llevado a cabo los siguientes trámites:

- Tras la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial el 8 de octubre de 2019, con fecha 12 de noviembre de 2019 se solicita, mediante comunicación de régimen interno, copia ordenada del expediente de la interesada e informe jurídico sobre la reclamación presentada, dirigida al Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia II. Dicha solicitud se reiteró el 20 de abril de 2020.

- En fecha 3 de julio de 2020, se emite el informe preceptivo del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia II sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

- El 3 de julio de 2021 la interesada presenta escrito interesándose por la situación procedimental de la reclamación y solicitando su impulso procesal.

- El 15 de junio de 2021, la Secretaría General Técnica de la Consejería emite oficio en el que se informa a la reclamante de la situación procedimental de la reclamación, en el que se indica que se ha emitido el informe del Servicio y que el próximo paso a dar es la realización del trámite de audiencia y vista del expediente. Dicho oficio fue notificado el 22 de junio de 2021.

- No se ha practicado la apertura del periodo de prueba. No obstante, tal omisión no ha provocado indefensión a la reclamante, pues la Administración ha tenido por ciertos los hechos alegados por la misma, que constan debidamente documentados en el expediente administrativo, por lo que no existe obligación de la apertura de tal periodo probatorio conforme a lo dispuesto en el art. 77.2 LPACAP.

- Por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida de 11 de noviembre de 2021, se dio trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de quince días desde la efectiva notificación para que pudiera presentar las alegaciones o documentos que estimara convenientes. En consecuencia, con fecha 3 de diciembre de 2021, la interesada presenta alegaciones, reiterando sus pretensiones iniciales.

- Con fecha 26 de abril de 2022, se emite informe-propuesta del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería.

- Una primera Propuesta de Resolución, con forma de Orden, es emitida en fecha 27 de abril de 2022, mediante la que se inadmite la reclamación presentada.

- Con fecha 26 de mayo de 2022 se emite Dictamen 208/2022 de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se concluye que se deben retrotraer las actuaciones a los fines indicados en su Fundamento IV:

*«1. La Propuesta de Resolución señala que procede inadmitir la reclamación formulada por extemporánea, puesto que, el Órgano Instructor considera que ha prescrito el derecho a reclamar de la interesada, por entender que ha transcurrido más de un año desde que se aprobó el PIA (notificado el 26 de septiembre de 2017) hasta que se interpone la reclamación que se analiza (8 de octubre de 2019).*

*Por otra parte, en el presente caso la interesada interpuso recurso de alzada en fecha 13 de octubre de 2017, contra la Resolución del PIA por no estar conforme con la decisión adoptada por el Servicio. Sin embargo, en la fundamentación jurídica de la Propuesta de Resolución no se hace referencia a la interposición de este recurso ni a la resolución expresa del mismo el 16 de junio de 2020, ni a los posibles efectos interruptivos del mismo.*

2. En el informe del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia II, de 3 de julio de 2020, en su conclusión primera se dice lo siguiente:

*“Primero.- Se somete a la consideración del Servicio de régimen jurídico de la Secretaría general técnica de esta Consejería, el análisis correspondiente a la observancia del plazo de un año, para la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.*

*Citar, en relación con los argumentos expuestos en la reclamación de responsabilidad patrimonial (apartado `consideraciones jurídicas´, punto segundo), la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 490/2005, de 23 de noviembre, al declarar que:*

*´Por lo demás, en cuanto a la petición de indemnización conforme a las bases señaladas, también se ajusta a derecho, en tanto en cuanto no estamos ante una acción de responsabilidad patrimonial con plazo anual para su ejercicio, ni una acción por inactividad municipal, sino ante una acción frente a la desestimación presunta de una solicitud, ejercitada ante la falta de respuesta de la Administración, que, como es sabido, conforme a la moderna jurisprudencia no está sujeta a otro plazo que no sea el que derive de la respuesta expresa, o dicho de otro modo, cuando la Administración guarda silencio el interesado podrá esperar dicha respuesta o articular su acción frente al silencio sin que quede sometido a un plazo de ejercicio pues el silencio es siempre una irregularidad y solo puede concebirse como una ficción en beneficio del administrado´.*

*No obstante, figura unida al expediente electrónico, la Resolución n.º 77/2020, de 16/06/2020, de la Viceconsejera de Derechos Sociales en relación con el recurso de alzada instado contra la Resolución n.º LRS2017LL 19405 de 30 de junio de 2017 de la Directora General de Dependencia y Discapacidad”.*

*Por otra parte, en la conclusión tercera del citado informe del Servicio, en su último párrafo se dice lo siguiente:*

*“ (...) Se estima acreditada, por consiguiente, la tardanza o demora administrativa en la aprobación y notificación del programa individual de atención correspondiente al expediente tramitado bajo el número de orden 30951, al haberse demorado aproximadamente dos años”.*

*Añadiéndose, finalmente, en la conclusión cuarta que, «en atención a la demora administrativa», concurren los siguientes requisitos de la responsabilidad patrimonial:*

- Daño real, efectivo, e individualizado, por la tardanza en la aprobación del PIA.*
- Daño antijurídico, por no tener la beneficiaria la obligación de soportar tal daño originado por la demora administrativa.*
- En relación con los perjuicios que origina la demora en la aprobación del PIA, cita determinada jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJC).*

- En la cuantificación del daño, también cita jurisprudencia del TSJC.

Como vemos, en este informe del Servicio no se considera prescrita la acción para reclamar, sino que, al contrario, somete el análisis de la observancia del plazo de un año a la consideración del Servicio de Régimen Jurídico de la SGT, citando, además, jurisprudencia y la resolución expresa del recurso de alzada, que apuntan a los efectos interruptivos de este recurso en el cómputo de dicho plazo, circunstancia que parece confirmarse al entrar a analizar la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial por el retraso en la aprobación del PIA, llegando a concluir que, en este caso, se dan dichos requisitos y, por tanto, existe responsabilidad patrimonial.

3. Después de este informe del Servicio se notifica a la interesada el trámite de audiencia y vista del expediente, la cual presenta alegaciones, relativas a las fechas entre las que debe considerarse el retraso en la aprobación del PIA y a las cuantías indemnizatorias que deben corresponder, con apoyo en cierta doctrina y jurisprudencia, rebatiendo la aplicabilidad de determinadas sentencias citadas en el informe del Servicio.

4. En el informe-propuesta del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 26 de abril de 2022 (informe que de forma literal sirve para elaborar la Propuesta de Resolución de la SGT) es cuando se dice claramente, por primera vez, lo siguiente, en el Fundamento de Derecho Tercero:

“Tercero.- Si bien (...) goza de legitimación activa para interponer la reclamación de responsabilidad patrimonial (como interesada, al ser la persona a la que se tramita el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema, al que se refiere la reclamación), y (...) está facultada para representarla (en virtud del poder general conferido el 13 de junio de 2017 ante el Notario (...), con número de protocolo 1125), la citada reclamación ha de inadmitirse a trámite. Ello porque la misma es extemporánea.

En efecto, la reclamación se ha presentado fuera del plazo de un año previsto en el artículo 67.1, primer párrafo, de la citada Ley 39/2015, según el cual:

“1. Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

Pues bien, la Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad nºLRS2017LL19405, de 30 de junio de 2017, por la que se aprobó el PIA de la interesada, y sobre la cual versa la reclamación, le fue notificada el 26 de septiembre de 2017, pero la

*reclamación de responsabilidad patrimonial no fue presentada hasta el 8 de octubre de 2019 (más de dos años después).*

*En consecuencia, ya había prescrito el plazo de un año para reclamar.*

*En conclusión, ha de inadmitirse a trámite la reclamación, al haberse interpuesto fuera de plazo”.*

*5. La interesada, por tanto, no ha tenido oportunidad a lo largo del procedimiento de pronunciarse sobre la prescripción de su derecho a reclamar, que es el único motivo por el que se inadmite la reclamación formulada, lo que le ha causado indefensión.*

*Tampoco, y relacionado con esta cuestión, la Propuesta de Resolución, a pesar de citarlo en los antecedentes de hecho, se pronuncia sobre los posibles efectos interruptivos del plazo para reclamar motivado por la presentación de un recurso de alzada contra la resolución que aprobó el PIA, resuelto expresamente con posterioridad a la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial. Simplemente, obvia este hecho en su fundamentación jurídica, incumpléndose así el art. 88.1 LPACAP, que preceptúa que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Esta omisión causa igualmente indefensión a la reclamante.*

*6. En efecto, en palabras del Tribunal Supremo, « (...) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003).*

*7. Por tanto, tales irregularidades en la instrucción del procedimiento, que han provocado indefensión a la interesada, impiden que este Consejo pueda entrar en el fondo de la reclamación planteada y la correspondiente propuesta resolutoria sometida a dictamen, debiendo retrotraerse el procedimiento al objeto de dar trámite de vista y audiencia a la reclamante sobre la posible prescripción de su derecho a reclamar, tras lo cual, a la vista de las alegaciones presentadas, deberá elaborarse una nueva Propuesta de Resolución que resuelva todas las cuestiones planteadas en este asunto, incluidos los efectos del recurso de alzada interpuesto y resuelto expresamente.*

*Finalmente, la citada Propuesta de Resolución deberá ser sometida nuevamente al dictamen de este Consejo Consultivo».*

- Mediante Orden n.º 834/2022, de 23 de junio de 2022, de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, se inadmitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...)

en interés de (...) Resolución que es notificada a la reclamante el día 4 de julio de 2022.

- Con fecha 3 de agosto de 2022 la reclamante interpone recurso de reposición contra la citada Orden n.º 834/2022.

- Mediante Orden n.º 171/2023, de 20 de febrero, de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, se estima parcialmente el recurso de reposición interpuesto, anulando y dejando sin efecto la Orden n.º 834/2022, de 23 de junio.

Asimismo, se ordena retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente posterior a la recepción del dictamen del Consejo Consultivo, para la emisión, por parte del Servicio de Régimen Jurídico, de informe en el que valorara la existencia -o no- de posibles efectos interruptivos de la prescripción, se efectuara un segundo trámite de audiencia, y, finalmente, se evacuase una nueva Propuesta de Resolución que se sometiera a dictamen del Consejo Consultivo.

- Con fecha 28 de febrero de 2023 se emite informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, *« (...) sobre la existencia o no de efectos interruptivos de la prescripción del plazo para interponer reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de (...), en interés de (...) (expte. 42/2019)»*. El citado documento concluye que *« (...) procede inadmitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, al haberse presentado fuera del plazo de prescripción de un año, y no existir circunstancias interruptivas de la prescripción»*.

- Mediante oficio de 14 de marzo de 2023 se acuerda la apertura de un nuevo trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de quince días, a contar desde su recepción -que se produjo el día 23 de marzo de 2023-, para que pudiera presentar las alegaciones y/o los documentos que estimara convenientes.

- Con fecha 17 de abril de 2023 la interesada formula escrito de alegaciones en el que, tras alegar cuanto tiene por conveniente, mantiene el sentido de su pretensión resarcitoria inicial: *«que (...) se indemnice a (...) por el importe de 25.468,58 € + intereses, o subsidiariamente, por el importe de 10.133,22 € + intereses»*.

- Consta en el expediente tramitado la emisión de nueva Propuesta de Resolución -con forma de Orden-, en cuya virtud se plantea la inadmisión de la

reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...), en representación de (...).

2. Por lo demás, consta presentada queja de la afectada ante el Diputado del Común. Por lo que el citado Órgano requiere de la Consejería debida respuesta mediante escrito de 22 de julio de 2021 [folio del expediente 339].

3. Se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP. La demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en el art. 21.1 y 6 LPACAP.

## IV

1. La nueva Propuesta de Resolución plantea, una vez más, la inadmisión de la reclamación extracontractual formulada por la perjudicada al considerarla extemporánea.

A este respecto, el órgano instructor considera que ha prescrito el derecho a reclamar de la interesada, al haber transcurrido más de un año desde que se aprobó el PIA [notificado el 26 de septiembre de 2017] hasta que se interpuso la reclamación que se analiza [8 de octubre de 2019]. Estimando, asimismo, que el recurso de alzada interpuesto con fecha 13 de octubre de 2017 contra la Resolución -de 30 de junio de 2017- aprobatoria del PIA carece de efectos interruptivos respecto al plazo de prescripción *ex art. 67.1, párrafo primero LPACAP*.

2. Pues bien, respecto a la primera de las cuestiones planteadas - 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. Como bien se indica en la Propuesta de Resolución *« (...) la reclamación se ha presentado fuera del plazo de un año previsto en el artículo 67.1, primer párrafo, de la (...) Ley 39/2015 (...) »*. En este sentido, se ha de indicar que *« (...) la Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2017-LL19405, de 30 de junio de 2017, por la que se aprobó el PIA de la interesada, y sobre la cual versa la reclamación, le fue notificada el 26 de septiembre de 2017, pero la reclamación de responsabilidad patrimonial no fue presentada hasta el 8 de octubre de 2019 (más de dos años después). En consecuencia, ya había prescrito el plazo de un año para reclamar. En conclusión, ha de inadmitirse a trámite la reclamación, al haberse interpuesto fuera de plazo»*.

Tal y como ha tenido ocasión de manifestar este Consejo Consultivo [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 días 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.

3. En lo que se refiere a la posible interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción resarcitoria ex art. 32 LRJSP -planteada por la reclamante-, como consecuencia de la interposición -con fecha 13 de octubre de 2017-, de recurso de alzada contra la Resolución aprobatoria del PIA [posteriormente desestimado por

Resolución de la Viceconsejería de Derechos Sociales, de 16 de junio de 2020], se han de compartir los argumentos jurídicos expuestos en la Propuesta de Resolución:

*« (...) como se señala en el informe del Servicio de Régimen Jurídico, de 28 de febrero de 2023, (...) la tramitación de un recurso administrativo y la tramitación de una reclamación de responsabilidad patrimonial constituyen dos procedimientos diferenciados, que nada tienen que ver el uno con el otro. Por lo que la interposición de un recurso de alzada no puede producir efectos interruptivos de la prescripción en relación con el plazo de interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial. (...).*

*(...) en el presente procedimiento, desde el momento en el que se notificó el Programa Individual de Atención, tuvo conocimiento la reclamante del presunto daño producido (recordemos que el artículo 67 de la Ley 39/2015 señala que “el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”), en el sentido de que en esa fecha concluyó el retraso de la Administración en tramitar el PIA, y pudo presentar la reclamación de responsabilidad patrimonial. La interposición del recurso de alzada contra la Resolución aprobatoria del PIA no interrumpe el plazo de prescripción, ya que el recurso de alzada se configura como otro procedimiento (dirigido a impugnar una resolución, solicitando su anulación o modificación (por ejemplo, respecto a una Resolución aprobatoria del PIA, el cambio de la prestación o servicio reconocido, y su periodo de percepción) distinto al de reclamación de responsabilidad patrimonial (dirigido a solicitar indemnización por daños y perjuicios). Además, la reclamación de responsabilidad patrimonial no versa sobre el recurso de alzada, sino sobre el procedimiento de tramitación del PIA.*

*En este caso en particular, en la reclamación de responsabilidad patrimonial se solicita preferentemente indemnización por los salarios abonados a (...) (y pago de cotizaciones a la Seguridad Social) a quien se contrató para prestar cuidados a (...) durante varias mensualidades anteriores a la aprobación del PIA, así como en concepto de daños morales por el retraso en la tramitación del PIA. Tal como señala la parte reclamante en su escrito de alegaciones al primer trámite de audiencia, “no nos encontramos en el seno de un procedimiento de solicitud de prestación”, “lo que esta parte ha presentado es una reclamación de indemnización (responsabilidad patrimonial) por los perjuicios sufridos en el periodo previo a la notificación de la Resolución de 30 junio de 2017 (...) como consecuencia de la demora de la Administración”.*

*En cambio, el recurso de alzada interpuesto el 13 de octubre de 2017 se dirige preferentemente a indicar la nulidad de la Resolución PIA, entendiendo que el periodo desde el que debió reconocerse la prestación económica vinculada al servicio de ayuda a domicilio comenzaba el 1 de julio de 2015, y solicitando el abono de dicha prestación con efectos retroactivos. De manera que en el recurso se señala que: “debe reconocerse su derecho a*

percibir la prestación económica de 270 € mensuales por todo el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 14 de septiembre de 2017 (fecha de notificación de la resolución recurrida), más los intereses legales correspondientes”.

*La determinación de la presunta existencia de daños morales y daños patrimoniales (gastos por la contratación de (...)) al derivarse de la demora en la tramitación del PIA (un hecho pasado) y tener clara la parte reclamante su cuantificación, es independiente del contenido propiamente dicho del PIA, así como del resultado de los recursos contra el mismo. Además, aunque finalmente se desestimó el recurso de alzada, tanto siendo estimado como desestimado, la parte reclamante hubiera seguido adelante con la reclamación, lo que da fe de la poca relación que guardan ambos procedimientos.*

*Ello demuestra que la reclamación de responsabilidad patrimonial y el recurso de alzada versan sobre cuestiones diferentes, por lo que la interposición de dicho recurso no interrumpe la prescripción del plazo de un año para presentar la reclamación de responsabilidad patrimonial, y tampoco ha de quedar dicho plazo suspendido durante el periodo de tramitación del recurso de alzada, al ser un procedimiento distinto al que nos ocupa. (...).*

*(...) el objetivo de una reclamación de responsabilidad patrimonial es la petición de indemnización por un daño derivado del funcionamiento de la Administración (en este caso, los presuntos daños derivados del retraso en la tramitación del PIA), mientras que el de un recurso de alzada es la impugnación del contenido de una resolución (en este caso, la selección de los servicios o prestaciones reconocidos y su periodo de cómputo), por lo que una vía no excluye a la otra.*

*(...) Sobre la alegación consistente en que el recurso de alzada guarda una clara relación con la pretensión indemnizatoria, hemos de decir que, aunque para la reclamante tanto el recurso de alzada como la reclamación de responsabilidad patrimonial sean vías idóneas para pedir, indistintamente, el abono de la prestación económica por el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 14 de septiembre de 2017, así como los salarios abonados a su empleada de hogar, se trata de dos instrumentos jurídicos diferenciados, y no cabría solicitar lo mismo, por duplicado.*

*Un recurso se dirige a impugnar una resolución por incurrir en nulidad o anulabilidad (artículo 112.1 de la Ley 39/2015: “Contra las resoluciones (...) podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley”), pudiendo solicitarse la modificación del acto impugnado para que se ajuste a la legalidad (por ejemplo, en materia de dependencia, en un recurso se puede solicitar que en una Resolución PIA se reconozca otro servicio o prestación, o por otra cuantía o periodo, si se considera que la Resolución es errónea).*

*En cambio, en una reclamación de responsabilidad patrimonial (artículo 32.1 de la Ley 40/2015 (...)) se solicita, no la anulación o modificación de una Resolución, sino indemnización por los daños padecidos por el funcionamiento de un servicio público (por ejemplo, daños producidos por el retraso de la Administración en resolver).*

*Existiendo ya una resolución, si no se está de acuerdo con su contenido, por no ser conforme con el ordenamiento jurídico, se tendría que recurrir. Y, si se entendiera que, además del derecho a percibir el servicio o prestación que legalmente correspondiera (que se requeriría a través de un recurso contra la Resolución PIA), hubiera algún tipo de daño por el retraso de la Administración, entonces, por ese concepto exclusivamente, tendría que formular una reclamación de responsabilidad patrimonial. (...).*

*Es relevante traer a colación, por la similitud de los hechos, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 439/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, al declarar que: “En este sentido, los perjuicios derivados de la demora no pueden unirse, sin más, a la pérdida del derecho a las prestaciones económicas para cuidados del entorno familiar que le hubiesen correspondido a la demandante de haberse aprobado el PIA en el plazo previsto en el Decreto 54/2008, y ello por cuanto no es el procedimiento de responsabilidad patrimonial el marco idóneo para identificar las concretas prestaciones y servicios que pueden corresponder a la dependiente, esto es, no es el marco para establecer el contenido del PIA. (...).*

*Por otra parte, la respuesta de la Administración sobre el contenido del Programa podrá ser objeto de recurso administrativo y, en su caso, judicial, con lo que se garantiza el control de la actuación administrativa respecto a la procedencia de una u otra medida.*

*Entender lo contrario, esto es, reconocer el derecho a una indemnización por responsabilidad patrimonial coincidente con las cantidades dejadas de percibir que corresponderían a la medida de prestaciones económicas para el cuidado del entorno familiar supondría declarar que era dicha medida la procedente en un procedimiento que no es idóneo para ello y cuando el procedimiento dirigido a tal finalidad sigue abierto”.*

*En base a ello, una reclamación de responsabilidad patrimonial no constituye el marco idóneo para identificar las concretas prestaciones y servicios que pudieran corresponder a la dependiente.*

*Por otra parte, la petición de abono de los salarios pagados a la empleada de hogar no es objeto de una Resolución aprobatoria de un PIA y, por tanto, tampoco ser objeto de un recurso de alzada contra la misma.*

*En conclusión, ha de inadmitirse a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, al haberse presentado fuera del plazo de prescripción de un año, y no existir circunstancias interruptivas de la prescripción».*

En efecto, teniendo en cuenta que, como tiene declarado el Tribunal Supremo « (...) la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello (...) (STS de 27 de abril de 2010 -casación 5477/2005-, reiterada en otras posteriores, como las SSTs de 17 de noviembre de 2010 -casación 901/2009-, de 25 de mayo de 2011 -recurso 201/2010-, de 22 de enero de 2013 -recurso 563/2011- o de 24 de abril de 2018 -recurso 4707/2016-)» [sentencia de 12 de abril de 2023, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, de la Audiencia Nacional -Rec. 1200/2021-]; y que, como se ha expuesto en las líneas anteriores, el recurso administrativo formulado no es medio idóneo para reclamar el resarcimiento de la perjudicada, es por lo que procede concluir que la interposición del recurso de alzada contra la resolución administrativa aprobatoria del PIA carece de efectos interruptivos respecto al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada contra la Administración autonómica.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se inadmite a trámite la reclamación de responsabilidad extracontractual planteada frente a la Administración Pública autonómica, se considera que es conforme a Derecho.