Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 3 8 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (EXP. 706/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente informe tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial planteado frente a la Administración autonómica por (...) a raíz de los daños y perjuicios presuntamente causados por el retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención [en lo sucesivo, PIA].

2. La reclamante cuantifica la indemnización en 29.220 € -folio 77 del expediente-, de lo que deriva la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias para solicitarlo, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [en adelante, LCCC], en relación el primer precepto con el art. 142.3 -de carácter básico-, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [en adelante, LRJAP-PAC]; bloque normativo aplicable toda vez que, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [en lo sucesivo, LPACAP], la reclamación se presentó antes de la entrada en vigor de esta última.

Igualmente, resulta de aplicación el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo [en adelante, RPAPRP]; la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia [en lo sucesivo, 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; entre otras normas.

3. En el presente supuesto se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de (...), puesto que alega daños sufridos en su esfera patrimonial. Por ello, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 31.1, letra a) LRJAP-PAC.

Por otro lado, se ha de indicar que la legitimación pasiva le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias [Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias], por cuanto los daños alegados por la reclamante se imputan al anormal funcionamiento del servicio público de dependencia, del que es titular dicha Administración Pública.

4. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación [art. 142.5 LRJAP-PAC], pues el día 9 de mayo de 2014 se presentó [ante el registro general del Cabildo Insular de La Palma -folio 67 del expediente-] reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería [con registro de entrada en dicho Departamento el día 13 de mayo de 2014], fecha en la que aún no se había aprobado el PIA.

El daño por el que se reclama en los casos de retraso en la aprobación del PIA tiene la condición de daño continuado [como ha manifestado reiteradamente este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 231/2023, de 25 de mayo y 446/2023, de 7 de noviembre], de modo que el cómputo del plazo para reclamar empezaría en la fecha de notificación de la aprobación del mismo. Por lo que, no habiéndose aprobado en este caso el PIA a la fecha de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, ésta no es extemporánea.

5. La competencia para resolver la presente reclamación de responsabilidad patrimonial le viene atribuida a la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias en virtud de lo dispuesto en el art. 5.2, letra a) del Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias.

6. Conforme al art. 13.3 RPAPRP, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento ya se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte resolución, porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, letra b) y 142.7 del citado texto legal.

II

1. La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el anormal funcionamiento del servicio público de dependencia.

A este respecto, la interesada fundamenta su pretensión resarcitoria en los siguientes presupuestos fácticos -folios 68 y ss., del expediente-:

«PRIMERA. Que en fecha 20 de mayo de 2009 (...) presenta solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema (...) .

Segunda. En fecha 14 de julio de 2010 (un año después de presentar la solicitud) se resuelve el expediente favorablemente, indicando el grado y nivel de dependencia, estableciendo lo siguiente:

"Primero. Reconocer a (...) la situación de dependencia Severa en Grado II, Nivel 2.

Segundo. No procediendo establecer plazo para efectuar la revisión de grado y nivel dictaminado.

(...)

Cuarto. Conforme a lo dispuesto en la disposición final primera, apartado dos de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, el reconocimiento de derecho contenida en la presente resolución generará el derecho (...) de acceso a los servicio y prestaciones indicados, de acuerdo con el calendario del apartado 1 de la Disposición final primera, apartado 1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

(...) .

En fecha 29 de diciembre de 2011 se solicita a instancia de parte revisión del grado de dependencia atendiendo a un nuevo informe médico, dado que le correspondía el grado II de dependencia severa. Mediante una resolución de fecha 8 de noviembre de 2013 se resuelve lo siguiente:

"Primero. Resuelvo revisar a instancia de parte del grado de dependencia reconocido a (...) ratificando la situación de Dependencia Severa, Grado II; reconocida mediante resolución n.º 10959, de fecha 1/09/2010.

Segundo. Tener carácter de permanente, no siendo susceptible de establecer plazo para efectuar la revisión de grado dictaminado.

Tercero. El expediente seguirá su normal tramitación a la vista de no haberse producido cambio alguno en la situación de dependencia moderada, grado I, quedando su eficacia demorada a partir de 1 de junio de 2015.

(...)

TERCERA. Que después de dictarse esta resolución anteriormente mencionada, por la que se reconoce el grado y nivel de dependencia, queda en suspenso su aplicación hasta aprobarse el programa individual de atención, el cual debe establecer el programa de atención adaptado a cada caso, teniendo que ser consensuado con el beneficiario de la prestación.

Establece el Decreto 54/2008, de 25 de marzo (...), en su artículo 12 que la aprobación y notificación a la persona beneficiaria o a sus representantes legales del programa individual de atención deberá producirse en un plazo máximo de 3 meses desde la fecha de notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, salvo los presupuestos previstos 4y 5 del mismo artículo (se trata de los supuestos de efectividad a posteriori del PIA por aplicación de lo dispuesto en la disposición final primera de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, y de traslado a Canarias de un beneficiario de la ley 39/2006 procedente de otra Comunidad Autónoma, no siendo éste el caso). Pues lo cierto es que, al día de hoy no se ha establecido dicho programa, pese a haber transcurrido casi 3 años de la fecha de notificación del reconocimiento de la situación de dependencia.

En este sentido, la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración debería haber adoptado todas las medidas necesarias para asegurar que los procedimientos de elaboración del programa individual de atención se resolvieran en los plazos establecidos para ello (...), siendo los responsables de que esto no suceda y dejando que transcurra el plazo más que de sobra, sin que se establezca dicho programa y sin que se perciba las prestaciones o servicios que le correspondan de acuerdo a su grado y nivel de dependencia, con el perjuicio que esto conlleva.

CUARTA. Que de acuerdo a la numerosa jurisprudencia al respecto, (...), los servicios y prestaciones reconocidas por el programa individual de atención tienen efectos retroactivos

a partir del día siguiente de la entrada de la solicitud de reconocimiento de dependencia, en el presente caso se presenta la solicitud el 20 de mayo de 2009.

Se ha producido, por tanto, una dilación en la tramitación del procedimiento, por lo que solicitamos la consolidación de la prestación que le correspondiera con aplicación de lo dispuesto en el artículo 43.2 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) . (...) .

QUINTA. Por todo lo anterior, es suficientemente claro que se ha causado un daño a la Sra. (…) con la mala actuación de la administración en la tardanza en resolver el expediente y no cumpliendo con los plazos establecidos en el Decreto 54/2008, de 25 de marzo.

Así, por lo tanto, queda suficientemente probado que entre el daño causado y el mal funcionamiento de la Administración hay una evidente relación de causalidad, que derivan de las circunstancias que han sido expuestas con anterioridad, con lo que esto conlleva, dado que debía haber percibido las prestaciones que le corresponden desde la solicitud hasta el día de hoy y para ello la Viceconsejería de Bienestar Social e inmigración debía haber actuado con la diligencia necesaria para atender a dicha solicitud en los plazos legalmente establecidos para ello, habiéndose dilatado en el tiempo. (...) .

(...) en orden a determinar la fecha en la que se debió aprobar y notificar el PIA en este caso concreto, resulta aplicable el citado apartado 4 del art. 12 mencionado, de acuerdo con lo antes expresado sobre la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006. Así, dado el momento en que se reconoció a la interesada su situación, en 2010, y vista la ordenación legal citada, el PIA debió aprobarse en octubre de 2010. Lo que, en efecto, no se ha producido, no pudiéndose hacer efectivo el reconocimiento por este motivo, como la propia Administración reconoce, siendo la causa de la demora, con su consiguiente efecto sólo imputable a ella. (...) .

En este caso (...) se obsta a que, con incumplimiento de la normativa aplicable, particularmente sobre la aprobación y notificación del PIA, la interesada disfrute de protección y de unas prestaciones a las que tiene derecho, como consecuencia del reconocimiento de su situación de dependencia, a partir de mayo de 2009; lo que, tratándose de un derecho que debió tener efectividad en tal fecha, supone la producción de un daño efectivo, que, en cuanto a tal, no requiere para su efectividad, que se apruebe, con injustificada dilación, el PIA meses o años después de cuando debió serlo. Por tanto, no estamos ante una mera expectativa de derecho o de un derecho futuro no nacido ni exigible en el momento de la producción del hecho lesivo, el incumplimiento de la norma aplicable con la no aprobación del PIA que lo hacía efectivo, sino de un derecho que lo era en su eficacia entonces y, por tanto, de una lesión real al no abonarse las correspondientes prestaciones.

2. Por supuesto, ningún problema existe sobre la individualización del daño, que es patente (...) .

(...) en este caso, cabe determinar, si bien que como cuantía mínima revisable a posteriori, cuando se apruebe el PIA, la cantidad que corresponde percibir a la interesada a partir de julio 2010 y, por tanto, la que, sin perjuicio de lo antedicho y como eficacia de un derecho que necesariamente se materializará en el futuro, debe abonarse como indemnización. Más aún, cuando desde 2009 hasta la reclamación, no existe posibilidad de concederle un concreto servicio sino únicamente una prestación económica en atención al grado y nivel de dependencia.

3. En todo caso, se trata de un daño antijurídico, pues la interesada no tiene la obligación de soportar las consecuencias dañosas de una dilación injustificada por parte de la Administración de aplicar la norma y, por ello, incumplir el deber de aprobar y notificar el PIA en su debido momento, siendo la fecha tope al respecto, haciendo eficaz el reconocimiento de la situación, desde la solicitud, en mayo de 2009. (...) .

4. Consecuentemente, se debe declarar al derecho indemnizatorio de la interesada, con reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el deficiente funcionamiento del servicio afectado y abono de la indemnización en cuantía resultante de aplicar los criterios normativos para determinar las prestaciones económicas correspondientes a la situación de dependencia de grado II, nivel 2, en función de los periodos de aplicación progresiva establecidos en la disposición final primera de la Ley 39/2006. Todo ello sin detrimento de aplicar, una vez aprobado el PIA, el concreto servicio que pueda corresponderle. (...) .

(...) .

PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN POR LOS DAÑOS OCASIONADOS.

(...)

Mediante la presente reclamación (se) plantea la consolidación de la prestación económica por la dilación habida en la tramitación del procedimiento, con aplicación de lo dispuesto en el art. 43.2 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) .

El artículo 28.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, establece que el procedimiento se inicia a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quién ostente su representación, y que su tramitación se ajustará a las previsiones establecidas en la ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) .

La fecha en que se presenta la solicitud es de mayo de 2009.

En el (...) Decreto 54/2008, de 25 de marzo, (...), en su artículo 9, referido a la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, apartado 2, dispone:

2. La resolución deberá dictarse y notificarse a la persona solicitante o a sus representantes legales (...), en el plazo máximo de tres meses, que se computará a partir de la fecha de entrada de la solicitud en los registros de la Dirección General competente en

materia de servicios sociales, todo ello sin perjuicio de los supuestos legales de suspensión de dicho plazo o del supuesto justificado de ampliación del mismo, en atención a las circunstancias concurrentes en el caso.

Como se dijo, la situación de dependencia es reconocida por Resolución de 14 de julio de 2010. Esta resolución no se impugnó, por lo que la fecha de reconocimiento que debemos considerar es la de 14 de julio de 2010 y 21 de mayo de 2009, el día siguiente de la presentación de la solicitud, a los efectos económicos.

Sobre la elaboración del PIA, el artículo 11.6, párrafo 2º del Decreto 54/2008, ya plenamente vigente, dispone que la unidad administrativa eleve a la Dirección General la propuesta «en el plazo máximo de dos meses contados a partir de la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia».

Según el artículo 12.3 del Decreto, la aprobación y notificación a la persona beneficiaria o a sus representantes legales del PIA, «deberá producirse en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia».

El PIA no ha sido aprobado aún a fecha de presentación de la presente reclamación, excediendo notablemente el plazo previsto. Por lo que las prestaciones que deben corresponderle a la Sra. (...) deben retrotraerse al día siguiente a la entrada de la solicitud (Disposición Final Primera de la Ley 39/2006) y se prolongan hasta la actualidad.

Se ha producido, por tanto, un daño susceptible de resarcimiento así como un perjuicio antijurídico, dado que se ha producido un funcionamiento anormal de la Administración por las dilaciones en la aplicación de la normativa reguladora del mismo, circunstancia que es más que suficiente para solicitar responsabilidad patrimonial a la Administración gestora, puesto que la reclamante no tiene obligación de soportar las consecuencias dañosas de una dilación injustificada por parte de la Administración al aplicar la norma y, por ello, cumplir con el deber de aprobar y notificar el PIA en su debido momento, habiendo transcurrido más de tres años desde que tuviera que estar aprobado y notificado».

2. A la vista de lo anteriormente expuesto, la reclamante solicita el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por los presuntos daños derivados del retraso en la aprobación del PIA, interesando que se indemnice *« (...) a la dicente en la cantidad de 29.220 €, todo sin detrimento de una vez aplicado el PIA, asignar el concreto servicio que pudiera corresponderle»*.

A este respecto, la reclamante cuantifica el importe indemnizatorio pretendido en los siguientes términos:

« (...) con fecha 20 de mayo de 2009 se presenta solicitud de reconocimiento de situación de dependencia.

La situación de dependencia es reconocida por resolución de 14 de julio de 2010. Esta resolución no se impugnó, por lo que la fecha de reconocimiento que debemos considerar es la de 14 de julio de 2010, y 21 de mayo de 2009, día siguiente de la presentación de la solicitud, a los efectos económicos.

En tal resolución se reconoce (...) a (...) la situación de dependencia severa en Grado I, Nivel 1 (...) .

A instancia de parte se solicita una revisión de grado de la situación de dependencia, resolviendo en fecha 8/11/2013 lo siguiente:

" (...) Revisar a instancia de parte el grado de dependencia reconocido a (...), ratificando la situación de dependencia severa Grado II, reconocida mediante resolución n.º 10959 de fecha 01/09/2010".

Por lo que en aplicación de los criterios normativos establecidos en la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, la cuantía indemnizatoria sería la siguientes teniendo que abonarle las prestaciones correspondientes desde el día siguiente a la fecha de solicitud de la situación de dependencia:

NIVEL II, GRADO II (487 € mensuales).

Por tanto, desde junio de 2009 hasta junio de 2014 (60 meses x 487 €), 29.220 €, todo ello sin detrimento de una vez aplicado el PIA, asignar el concreto servicio que pudiera corresponderle. Además, ha de actualizarse dicha cuantía al momento de resolver el presente procedimiento, de acuerdo dispone el artículo 141.3 LRJAP-PAC».

III

Constan documentados en el expediente que nos ocupa los siguientes antecedentes:

1.- Con fecha 27 de mayo de 2009 tiene entrada en la extinta Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda [actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias] la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de (...).

2.- Mediante Resolución n.º 10.959, de 1 de septiembre de 2010, de la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración, se reconoce a (...) la situación de Dependencia Severa, en Grado II, nivel 2.

3.- Mediante Resolución n.º LRS2013FA11951, de 8 de noviembre de 2013, de la Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia, se revisa a instancia de parte el grado de dependencia reconocido a la interesada, *« (...) ratificando la situación de dependencia Severa, Grado II, reconocida por Resolución n.º 10.959, de fecha 01/09/2010»*.

4.- Con fecha 9 de mayo de 2014 la perjudicada formula reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración autonómica por los presuntos daños derivados del retraso en la aprobación del PIA.

5.- Mediante Resolución n.º LRS2016LL25686, de 29 de septiembre 2016, de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad -notificada a la interesada el 11 de octubre de 2016-, se aprueba el Programa Individual de Atención [PIA] de (...) En dicha Resolución se acuerda lo siguiente:

- En el Resuelvo primero y segundo, respectivamente, se acuerda el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales [PECEF] por un importe de 255,35 €, desde el mes de septiembre de 2016.

- En el Resuelvo tercero se reconoció la eficacia retroactiva de la PECEF, desde el 28 de noviembre de 2011 hasta agosto de 2016 [mes anterior al alta en nómina] periodificando su abono en cuatro anualidades de 2016 hasta el 2019, resultando un importe total de 14.580,49 €:

• Año 2016: 3.645,12 €

• Año 2017: 3.645,12 €

• Año 2018: 3.645,12 €

• Año 2019: 3.645,13 €

- En el Resuelvo cuarto se recogió el abono de *« (...) la cantidad de 3.900,47 €, de acuerdo con el siguiente desglose:*

• *La cantidad de 3.645,12 € correspondiente a la primera anualidad (2016) del aplazamiento del importe en concepto de eficacia retroactiva de la prestación.*

• La cantidad de 255,35 € correspondiente al importe de la mensualidad de septiembre de 2016».

6.- Con fecha 24 de octubre de 2016 la interesada interpone recurso de alzada contra la resolución administrativa aprobatoria del PIA, señalando lo siguiente:

« (...) con fecha 1 de diciembre de 2015, por empeoramiento en el estado de salud, solicité revisión de grado y tras la correspondiente valoración, se emite propuesta de grado III, en julio de 2016. (...) . (...) una vez queda acreditada la situación de persona con gran dependencia (...) corresponde a partir del día 1 de diciembre de 2015 el importe estimado para personas con gran dependencia. Por tanto, se solicita se reconozca la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, a partir del momento de la revisión de grado, en cuantía acorde a la situación de gran dependencia, Grado III (...) ».

No consta en las actuaciones que la Administración autonómica haya resuelto el citado recurso administrativo.

7.- Mediante Resolución n.º LRS2016LL33941, de 21 de diciembre de 2016, de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, se dispone al abono en un solo pago de los atrasos fraccionados pendientes correspondientes al año 2017, de la prestación reconocida a (...), por importe de 3.645,12 €.

8.- Con fecha 2 de mayo de 2017 la hija de la reclamante -(...)- presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta -y solicita- lo siguiente:

«I. En 27 de mayo de 2009 se presentó solicitud de reconocimiento de situación de dependencia para mi madre que fue reconocida con dependencia severa en grado II, por resolución de 01 septiembre de 2010.

II. Con fecha 1 de diciembre de 2015 y ante su empeoramiento teniendo en cuenta que en ese mes cumplía 93 años, se solicitó revisión de grado aún sin estar resuelto el programa individual de atención, a pesar de haber transcurrido más de cinco años desde su reconocimiento de persona con dependencia.

III. En julio de 2016 se le reconoce la situación de gran dependencia, grado III para mi madre.

IV. Mediante resolución de 20 de septiembre de 2016 se aprueba el Plan Individual de atención y se reconoce la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, con un 95% de la cuantía máxima estipulada, es decir, 255.35 € mensuales. En dicha resolución PIA se atiende a la dependencia severa de mi madre, sin pronunciamiento respecto a la ya reconocida gran dependencia. Igualmente, se reconoce el efecto retroactivo desde el 28 de noviembre de 2011, en aplicación del plazo suspensivo establecido en la Disposición transitoria novena del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio,

de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, aplicando el aplazamiento del abono en dicho efectos retroactivos en un periodo de cuatro años (2016-2019).

V. Tras la notificación del PIA, el día 11 de octubre de 2016, presenté solicitud para adecuar el mismo a la condición de gran dependencia de mi madre. Dicho escrito fue registrado el 24 de octubre de 2016, sin que hasta la fecha se haya resuelto, percibiendo aún la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en cuantía de su anterior condición de dependencia severa. Es por ello que reitero mi solicitud de revisión de Programa Individual de Atención conforme a la condición de gran dependencia de mi madre (...) y se abone los atrasos conforme a los plazos que se produjo tal revisión».

9-. Con fecha 9 de junio de 2017 se dicta Resolución n.º LRS2017LL15681, de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, por la que se reconoce a (...) la situación de Gran Dependencia, GRADO III, y se inicia el procedimiento de revisión del PIA a la vista de la nueva situación de dependencia reconocida.

10.- Mediante Resolución n.º LRS2017LL28539, de 28 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, se modifica la cuantía de la prestación económica concedida a la interesada *« (...) como consecuencia de la nueva situación de dependencia, reconociéndose la cantidad de 387,64 € mensuales, que se hará efectiva en la nómina de septiembre del presente año»*.

Asimismo, se reconoce *« (...) la eficacia retroactiva de la modificación de la prestación económica (...) desde el 09/06/2017 hasta el 31/08/2017, resultando la cantidad total de 361.59 € (...) ».*

Por último, se ordena el abono a la Sra. (...) *« (...) en la nómina de septiembre del presente año, la cantidad de 749,23 € de acuerdo con el siguiente desglose:*

• 361,59 € según lo dispuesto en el resuelvo SEGUNDO (...) de la presente Resolución.

• 387,64 € correspondientes al importe de la mensualidad de septiembre».

11.- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2017LL36672, de 22 de noviembre de 2017, se dispuso al abono en un único pago de la prestación reconocida de los atrasos fraccionados correspondientes a los años 2018 y 2019, por un importe de 7.290,25 €.

12.- Con fecha 24 de febrero de 2021 se emite informe por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta.

13.- Con fecha 28 de abril de 2022 se dicta Orden n.º 453/2022, de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

La precitada resolución administrativa consta notificada a la interesada el día 6 de mayo de 2022.

14.- Mediante oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, de 31 de mayo de 2024, se confiere trámite de audiencia a la reclamante, concediéndole un plazo de 15 días hábiles -a contar desde su recepción, que se produjo el día 10 de junio de 2024-, para que pudiera presentar, en su caso, las alegaciones y/o documentos que estimara convenientes.

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

15.- La Viceconsejería de los Servicios Jurídicos ya ha emitido informes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial similares, por lo que, con arreglo al art. 20.j) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, no se solicitó nuevo informe respecto a la presente reclamación.

16.- Con fecha 13 de septiembre de 2024 se evacua informe-propuesta de resolución por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...).

Asimismo, con fecha 16 de septiembre de 2024 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias formula borrador de *«orden de la consejera de bienestar social, igualdad, juventud, infancia y familias por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) (exp. 11/2021)»*.

17.- Mediante oficio de 16 de septiembre de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 18 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de los arts. 11.1.d.e) y 12.3 LCCC.

18.- Con fecha 28 de octubre de 2024 se emite Dictamen 621/2024, de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se ordena retrotraer las actuaciones en los siguientes términos**:**

«1. Dadas las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado, se entiende que no procede emitir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto planteado en las presentes actuaciones. Y ello por las razones que se explicitan a continuación.

2. Según se extrae del contenido del expediente instruido, no consta acreditada la observancia, durante la tramitación del procedimiento administrativo, del preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada ex art. 84 LRJAP-PAC [actual art. 82 LPACAP].

En relación con dicho trámite de audiencia, este Consejo Consultivo se ha manifestado en diversas ocasiones [v.g., Dictamen 240/2020, de 18 de junio, 361/2020, de 1 de octubre; 72/2022, de 24 de febrero, 185/2022, de 12 de mayo o 164/2024, de 2 de abril], señalando cuanto se expone a continuación:

«Como se ha apuntado anteriormente, el art. 82 LPACAP dispone que, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados, pudiendo éstos alegar y presentar los documentos y justificantes pertinentes, por lo que el citado trámite de audiencia ha de producirse antes de la redacción de la propuesta de resolución que se envía a este Consejo para su dictamen. De este trámite sólo se podrá prescindir, conforme al apartado 4 del mismo precepto legal, cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. (...) .

Como hemos dicho en distintas ocasiones (por todos, Dictámenes 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril; 454/2019, de 5 de diciembre; y 237/2020, de 11 de junio), 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)", lo cual resulta se aplicar en el presente asunto».

En efecto, pese a lo señalado por la Propuesta de Resolución [Antecedente de Hecho decimotercero: «Por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida BSOC/82584, de fecha 3 de junio de 2024, se dio trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de 15 días, a contar desde su recepción, que se produjo el 10 de junio de 2024, para que pudiera presentar, en su caso, las alegaciones o documentos que estimara convenientes. Sin que, hasta la fecha, haya presentado alegaciones»], y una vez

examinado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se constata la inexistencia de acuerdo del órgano instructor ordenando la apertura del trámite de audiencia, así como documentación acreditativa de la notificación y posterior recepción -por parte de la interesada- de tal acto de instrucción. De esta manera, se advierte la inobservancia del preceptivo trámite de vista y audiencia a los interesados [art. 82.1 LRJAP-PAC] -sin que, por otra parte, se haya justificado en el expediente instruido la omisión del citado trámite al amparo de lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo reseñado-.

Por lo demás, la concesión del referido trámite de audiencia a la interesada es especialmente relevante en este concreto momento procedimental, a la vista de la carencia sobrevenida de objeto de la reclamación extracontractual esgrimida por el órgano instructor en la Propuesta de Resolución:

« (...) con posterioridad a la interposición de la reclamación se ha aprobado el Programa Individual de Atención de (...), concediéndole, por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad nº LRS2016LL25686, de fecha 29 de septiembre 2016, prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por un importe mensual de 255,35 €, a partir de septiembre de 2016.

Así, se ha dado satisfacción a la reclamación de responsabilidad patrimonial, al aprobarse el correspondiente pia, y reconocerse prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

El Consejo Consultivo, en su dictamen 248/2022, de 21 de junio de 2022, emitido en el marco de otro procedimiento, confirma lo anterior, al señalar lo siguiente:

"7. Por lo expuesto, se considera que en el presente supuesto la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, pues mediante la citada Resolución de fecha 24 de mayo de 2017, se le reconoció, y se le abonó a la interesada, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por un importe mensual de 387,64 €, con eficacia retroactiva del derecho a la citada prestación desde el 20 de marzo de 2014.

8. En definitiva, habiendo sido realizado el abono de la prestación que le correspondía a la persona dependiente de forma aplazado y periodificado en cuatro anualidades finalizando el mismo en el año 2020, no existiendo daño que resarcir desde aquel momento, se considera que se ha cumplido con el interés solicitado por la afectada en la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por lo que no existiendo daño alguno que indemnizar, procede desestimar la reclamación presentada en el sentido expuesto en la propuesta de resolución".

Por lo que procedería desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial».

Circunstancia ésta [carencia sobrevenida del objeto del procedimiento de responsabilidad patrimonial por satisfacción del interés perseguido por la reclamante] que debiera ser puesta en conocimiento de la interesada a fin de que, si lo estima oportuno,

formule las alegaciones que tenga por convenientes [especialmente, en lo que se refiere al mantenimiento -o no- de la acción resarcitoria planteada].

3. a la vista de lo anteriormente expuesto, se entiende que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido [especialmente en lo que se refiere al trámite de audiencia].

Una vez concluida la referida tramitación, y formulada una nueva propuesta de resolución, ésta habrá de ser elevada a este Consejo consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.d.e) LCCC».

19.- Mediante oficio de 12 de noviembre de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente], se solicita, nuevamente, la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de los arts. 11.1.d.e) y 12.3 LCCC.

IV

Dadas las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado, se manifiesta lo siguiente:

En cuanto a la documentación acreditativa del trámite de audiencia inicialmente concedido a la interesada, se ha remitido certificación expedida por la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, son el siguiente contenido:

«- Se ha concedido a la parte reclamante un plazo de 15 días hábiles, a contar desde el día 10 de junio de 2024 (fecha en la que se notificó el oportuno oficio de audiencia) para que pudiera consultar el expediente y presentar las alegaciones y documentos que a su derecho convengan.

- A día de hoy, habiendo ya transcurrido el plazo concedido al efecto, no se han recibido alegaciones».

No obstante, no consta acreditado en la documentación remitida que se haya dado cumplimiento al nuevo trámite de audiencia indicado por este Consejo Consultivo en el párrafo final del apartado 2.º del Fundamento Jurídico IV del Dictamen 621/2024, de 28 de octubre:

«Por lo demás, la concesión del referido trámite de audiencia a la interesada es especialmente relevante en este concreto momento procedimental, a la vista de la carencia

sobrevenida de objeto de la reclamación extracontractual esgrimida por el órgano instructor en la Propuesta de Resolución: (...) .

Circunstancia ésta [carencia sobrevenida del objeto del procedimiento de responsabilidad patrimonial por satisfacción del interés perseguido por la reclamante] que debiera ser puesta en conocimiento de la interesada a fin de que, si lo estima oportuno, formule las alegaciones que tenga por convenientes [especialmente, en lo que se refiere al mantenimiento -o no- de la acción resarcitoria planteada]».

Así pues, la omisión del precitado trámite justifica *per se* la retroacción de las actuaciones.

Pero es que, además, lo afirmado por el órgano instructor en su Propuesta de Resolución *[« (...) se ha dado satisfacción a la reclamación de responsabilidad patrimonial, al aprobarse el correspondiente PIA, y reconocerse prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales»*] no se compadece con la realidad que se desprende del expediente instruido.

A este respecto, se ha de indicar que difícilmente se puede presumir la satisfacción íntegra del interés de la perjudicada cuando las cantidades pretendidas por ésta en su escrito de reclamación inicial de 9 de mayo de 2014 [29.220 € -folio 77-] superan en más del doble de las que se afirman abonadas a la persona dependiente en el informe del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I –14.580,49 €- [informe evacuado casi siete años después de planteada la pretensión resarcitoria -24 de febrero de 2021- y con una antelación superior al año a la fecha en la que se admite a trámite la reclamación extracontractual -28 de abril de 2022-].

Así pues, a la vista de la circunstancia descrita anteriormente y teniendo en cuenta la excesiva tardanza en la resolución de este expediente administrativo de responsabilidad patrimonial [cuya tramitación se ha dilatado en el tiempo durante más de una década], se entiende pertinente la evacuación de informe complementario en el que -por parte del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia- se aclare si los conceptos indemnizatorios y, especialmente, las cantidades pretendidas por la interesada en el suplico de su reclamación extracontractual se han visto íntegramente satisfechas.

Una vez cumplimentado el trámite anterior, y otorgada vista y audiencia a la interesada [a fin de que tome conocimiento del citado informe complementario y se pueda pronunciar, en particular, sobre la alegada carencia sobrevenida de objeto del presente procedimiento administrativo por satisfacción de sus intereses], se

formulará una nueva Propuesta de Resolución, que se remitirá ulteriormente a este Consejo Consultivo para la emisión del dictamen preceptivo a que se refiere el art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública autonómica, debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV de este Dictamen.