

Dictamen n.º: **501/25**

Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **08.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de octubre de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por la denegación del reconocimiento de su situación de dependencia, acordada por Resolución de 29 de febrero de 2024, de la directora general de Atención al Mayor y a la Dependencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 6 de febrero de 2025, la persona indicada en el encabezamiento, por medio de su hija, debidamente apoderada notarialmente, presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la denegación de situación de dependencia solicitada el 30 de mayo de 2023, y que le fue desestimada mediante Resolución directora general de Atención al Mayor y a la Dependencia de 29 de febrero de 2024, notificada el 19 de abril posterior, por no alcanzar en la valoración el mínimo de 25 puntos exigidos.

En el escrito se detalla por la hija que su padre: “*es una persona discapacitada y con una enfermedad degenerativa, parkinson y alzheimer, debería recibir una ayuda a la dependencia que se le denegó, cosa que la doctora que le valoró la discapacidad no entendía, en el momento de acudir a esa cita dicha doctora refirió que en ese momento, bajo su criterio, debería tener concedida una dependencia de un grado II mínimo. La trabajadora social de Guadalix de la Sierra tampoco daba crédito a esa denegación de ayuda a la dependencia, y los familiares más cercanos tampoco. Por este motivo se presenta reclamación por responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, para que le indemnicen por los daños y perjuicios ocasionados al enfermo.*

El enfermo ha ido empeorando paulatinamente, estos hechos se demuestran con todos los documentos que se aportan.

Como no tiene concedida ayuda a la dependencia no puede optar a una residencia pública adaptada a las necesidades de su enfermedad y está pagando una residencia privada hasta que se agoten sus recursos económicos”.

Contra la citada resolución, el reclamante afirma haber interpuesto recurso de alzada.

La reclamación estima los daños en 21.000 euros, teniendo en consideración el coste de la residencia.

Al escrito de reclamación se acompaña, además del poder notarial, la resolución administrativa cuestionada, el recurso de alzada interpuesto y el contrato con una residencia.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación, se incoó el procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciándose su tramitación y solicitando el instructor informe a la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia.

La Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia emite el informe solicitado, fechado el 10 de junio de 2025, en el que se expone:

“Con fecha 30 de mayo de 2023 tiene entrada en el Registro Auxiliar de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de D. El 12 de febrero de 2024, se lleva a cabo la valoración de la situación de dependencia de D. por aplicación del Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), establecido en el Real Decreto Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, obteniendo una puntuación de 15,11 puntos. En consecuencia, mediante Resolución de 29 de febrero de 2024, de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, se desestima su solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de D., al no haber alcanzado en su valoración el mínimo de 25 puntos que se exige en la normativa estatal de dependencia.

(...) el 16 de mayo de 2024, D^a., en nombre y representación de D., interpone recurso de alzada en el que muestra su disconformidad con la valoración realizada por no ajustarse, a su juicio, a su situación real de dependencia. Mediante Resolución de 9 de abril de 2025, el Viceconsejero de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, desestima el recurso indicado anteriormente y confirma la Resolución recurrida basándose en el argumento de que el Equipo Técnico de Valoración de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia revisó la valoración de la situación de dependencia del interesado, considerando correcta la aplicación del baremo de valoración, procedimiento fundamentado no sólo en la entrevista personal de evaluación sino también en los informes médicos que el solicitante presentó junto con la solicitud de reconocimiento de su situación de dependencia.

(...), con fecha 5 de septiembre de 2024, tiene entrada en el Registro Auxiliar de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, nueva solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de D.

Mediante Resolución de fecha 27 de marzo de 2025 de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, se resuelve la situación de dependencia de D. en Grado II, por aplicación del citado anteriormente Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), obteniendo una puntuación de 70,20 puntos. En la misma Resolución de 27 de marzo de 2025, se aprueba el Programa Individual de Atención de D., estableciendo como modalidad de intervención más adecuada para su atención un servicio de atención residencial para personas mayores, incluyéndole en la lista de acceso a dicho servicio en esa fecha y, en tanto no sea posible adjudicarle la plaza pública correspondiente al referido servicio, se le reconoce una prestación económica vinculada a un servicio de atención residencial de manera transitoria. La Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, con fecha 12 de mayo de 2025, dicta Resolución por la que se reconoce a D. una cuantía mensual de 448,35 euros a partir del 1 de mayo de 2025, así como 838,85 euros en concepto de atrasos devengados desde el 5 de marzo de 2025, como beneficiario de la prestación económica vinculada al servicio antes señalada.

(...) no queda probada la existencia de infracción por parte de esta Dirección General en la valoración de la situación de dependencia del interesado y que fue consecuencia de la aplicación por personal cualificado de esta Dirección General del baremo establecido por la normativa vigente en materia de dependencia para calificar la situación de dependencia del solicitante y, en ningún momento, se debió una actividad antijurídica por parte de esta Dirección General. Asimismo, la valoración llevada a cabo para determinar la situación de dependencia de D. fue revisada por el Equipo Técnico de Valoración de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia como consecuencia del recurso de alzada presentado por los interesados con fecha 16 de mayo de 2024".

Al referido informe se acompañan los expedientes relativos a la valoración de la situación de dependencia del ahora reclamante.

Con fecha 2 de julio de 2025, se otorga trámite de audiencia al reclamante, sin que conste la formulación de alegaciones.

Finalmente, con fecha 27 de agosto de 2025, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

TERCERO.- El 3 de septiembre de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la preceptiva solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente al letrado vocal Don Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 8 de octubre de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 C) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Respecto a la legitimación activa, ninguna duda ofrece la condición de interesado del reclamante, en tanto es la persona a quien se le denegó el reconocimiento de la situación de dependencia.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en tanto es la Administración competente en materia de Asuntos Sociales y le corresponde, a través de su consejería con competencias en esa materia, la tramitación y reconocimiento de las situaciones de dependencia, por mor el artículo 11 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, siendo de hecho la que dictó la resolución por cuyos daños y perjuicios se reclama.

Por otra parte, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso objeto de este dictamen, el origen de los daños que se reclaman se encontraría en la Resolución de la directora general de Atención al Mayor y a la Dependencia, fechada el 29 de febrero de 2024, que no fue notificada hasta el 19 de abril posterior. Por tanto, la reclamación, formulada el 6 de febrero de 2025, está presentada en plazo.

TERCERA.- Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en la

LPAC y en la LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) según la cual es necesario que concurra:

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

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

CUARTA.- En todo caso, es preciso determinar si es procedente la vía de la responsabilidad patrimonial para el conocimiento de pretensiones que se basan en la supuesta nulidad de unos actos administrativos concretos.

Sin ninguna duda, la nulidad de los actos administrativos puede dar lugar a la responsabilidad de la administración por los daños que esos actos hayan podido causar, pudiendo solicitarse su resarcimiento

conjuntamente con la pretensión anulatoria o una vez declarada la nulidad en vía administrativa o judicial.

No obstante, lo expuesto, cabe recordar que la responsabilidad patrimonial no puede ser un cauce de revisión de sentencias o de actos administrativos firmes ni, como decíamos en el Dictamen 488/17, de 30 de noviembre, un medio para intentar obtener lo que no ha conseguido en vía judicial. En ese sentido, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (recurso 299/2014) al afirmar que la acción de responsabilidad patrimonial “*no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotado aquellos*”.

En efecto, tal y como muy bien sintetiza la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de abril de 2021 (Rec. 169/2020), al decir: “*Esta situación jurídica consolidada tampoco puede ser revisada mediante el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, que tiene como presupuesto esa previa declaración de ilegalidad del acto administrativo causante y que no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotados aquellos*”

Cabe recordar la presunción de legalidad de los actos administrativos por mor del artículo 39 de la LPAC, siendo válidos y produciendo efectos desde el momento en que se dicten o se notifiquen.

La reclamación que nos ocupa considera que la resolución inicial de denegación de la situación de dependencia se sustenta en una valoración incorrecta, al no tener en cuenta las enfermedades y situación personal del solicitante. Sin embargo, la citada resolución no ha sido anulada ni en vía administrativa ni consta que el reclamante haya acudido a la jurisdicción social competente para conocer sobre su impugnación.

No podemos obviar que en el caso que nos ocupa, según informa la dirección general competente y consta en la documentación obrante en el expediente, pocos meses después de la denegación de la situación de dependencia, el 27 de marzo de 2025, ante una nueva solicitud de fecha 5 de septiembre de 2024, se le reconoce un grado II de dependencia, por tener una valoración de 70,20 puntos, cuando en la valoración anterior era únicamente de 15,11 puntos. Sin embargo, ello no implica *per se* una valoración incorrecta, en tanto la misma se realiza atendiendo a los informes aportados por el propio interesado y la situación personal existente en un momento determinado, sin que, insistimos, el procedimiento de responsabilidad sea el cauce adecuado para su revisión.

Así, no existiendo declaración de nulidad de la resolución cuestionada, no cabe su revisión ni la de la valoración en que se basa a través del cauce del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Esta inadecuación del procedimiento de responsabilidad patrimonial para revisar la legalidad de los actos administrativos generadores de los daños invocados está directamente ligada a la ausencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial.

En efecto, la presunción de validez y apariencia de legalidad de la actuación administrativa no controvertida en vía administrativa ni judicial puede generar unos daños económicos y de otra índole, pero, en tanto deriva de una potestad administrativa presumiblemente ejercida conforme a derecho, excluye la antijuridicidad del daño.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la denegación del reconocimiento de la situación de dependencia.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 8 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.^º 501/25

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid