

Dictamen n.º: **668/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.12.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 10 de diciembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. en nombre y representación de D. (en adelante “*el reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos por la deficiente asistencia de la empresa prestataria del servicio de ayuda a domicilio así como la demora en la revisión de su situación de dependencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de enero de 2024, el interesado antes citado presenta en el registro de la consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales una solicitud de responsabilidad patrimonial por la actuación de la mercantil prestataria por los constantes cambios de auxiliares y horario en la prestación del servicio de ayuda a domicilio, así como por el retraso en la tramitación de la solicitud de revisión de la situación de dependencia.

Por lo que se refiere a la prestación del servicio de ayuda a domicilio (en adelante SAD), se centra la reclamación *“en la organización de los turnos de atención domiciliaria al usuario”*. En concreto, el reclamante expone que:

“En la actualidad, la entidad prestataria del servicio de ayuda a domicilio, presta servicios, de una hora al día, de lunes a viernes, con constantes cambios de auxiliar de ayuda a domicilio y horarios, no manteniendo un patrón fijo en la frecuencia horaria de prestación del servicio.

Que en la semana del 2 al 5 de enero de 2023, la auxiliar de ayuda a domicilio le ha sido asignada a las 9 de la mañana, y tras una reclamación telefónica de un familiar de primer grado, se ha modificado el horario para prestar la atención domiciliaria a las 10 de la mañana, considerando que el usuario del servicio, una persona con 85 años de edad, y con una demencia significativa e intensiva no le beneficia los cambios de frecuencia horaria constante, ni una atención domiciliaria a un horario tan temprano, que no le permite salir a la calle por el estado de las calles derivado de la climatología con riesgo de posibles caídas y posible exposición a resfriados”.

Solicita la revisión inmediata del servicio llevado a cabo por la empresa prestataria *“con el establecimiento de una frecuencia horaria fija para llevar a cabo dicho plan, a ser posible a partir de las 11 de la mañana y antes de las 13 horas, con objeto de poder desempeñar de forma lo más autónoma posible las actividades de la vida diaria, y la asignación de un auxiliar de ayuda a domicilio estable de referencia para el dependiente”*.

Respecto al segundo reproche que realiza el reclamante en su escrito, se refiere a la demora en la resolución de su solicitud de revisión urgente de la situación de dependencia, *“debido al*

agravamiento del deterioro cognitivo, avalado según el informe de salud que obra en poder de la Administración, y que fue entregado a la misma con fecha 11 de octubre, y 15 de noviembre de 2023” y solicita “el incremento cautelar mientras se decide dicha revisión, de la concesión de horas mensuales hasta llegar al máximo de horas correspondiente al Grado I (37 horas)”.

El reclamante no fija en el escrito inicial de responsabilidad patrimonial la cuantía de la indemnización solicitada, aunque sí lo hace posteriormente en el trámite de audiencia, fijándola en la cifra de 18.759 euros al año, al entender que es el desfase que existe entre el Grado II de Dependencia que tiene reconocido y el que realmente le corresponde que es el Grado I, lo que ha obligado a la familia a completar la cuantía económica asignada.

Al escrito de reclamación acompaña poder notarial general.

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, que se emite el día 17 de septiembre de 2024, contestando a los reproches del reclamante respecto de su situación de dependencia, la cual fue revisada el 30 de enero de 2024, “mediante la aplicación al solicitante del Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), establecido en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, obteniendo una puntuación de 45,31 puntos, lo que supone que la situación de dependencia del interesado continúa reconociéndose en Grado I. Dicha circunstancia fue establecida mediante Resolución de 19 de febrero de 2024. Y al no variar la misma “el usuario mantiene el máximo de horas reconocidas para el Grado I vigente en el momento de la aprobación de su Programa Individual de Atención con fecha 27 de enero de 2023, como se indicó con anterioridad, es decir, 20 horas mensuales”.

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

Con fecha 2 de octubre y 18 de diciembre de 2024, se requiere por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales a la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia para que aporte los datos identificativos (NIF y razón social) de la entidad gestora del servicio y de la compañía aseguradora que pudiera tener contratada en la fecha en la que se produjeron los daños cuya indemnización se reclama, aportando contrato de gestión y póliza de seguro. A lo que se da cumplimiento el día 16 de enero de 2025.

El 13 de junio de 2025, se emplaza a la entidad gestora, a la entidad aseguradora y demás interesados para el trámite de alegaciones.

El día 6 de agosto de 2025 presenta sus alegaciones el reclamante, manifestando su desacuerdo con lo expuesto desde la dirección general y ratificándose en su escrito inicial.

Finalmente, con fecha 30 de octubre de 2025, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

TERCERO.- El día 4 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 606/25 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Doña M^a Teresa Sanmartín Alcázar, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de

la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 10 de diciembre de 2025.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

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 quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del libro preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en tanto sería la persona perjudicada por el funcionamiento deficiente del servicio de ayuda a domicilio y el retraso en la revisión de su grado de dependencia.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en tanto es la administración competente en materia de Asuntos Sociales y le concierne la tramitación y reconocimiento de las situaciones de dependencia, por mor del 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, y, concretamente, a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por ser la titular del servicio a cuyo funcionamiento se vincula el daño, al amparo del artículo 13 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que regula las atribuciones de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia.

Recordemos que doctrina y jurisprudencia vienen destacando unánimemente que la gestión indirecta de un servicio público, como es el caso, a través del contrato suscrito con la empresa gestora del servicio de ayuda a domicilio, no elimina la responsabilidad patrimonial del titular del servicio público *“cuya responsabilidad solidaria puede ser declarada por la Administración, en el mismo proceso administrativo de responsabilidad patrimonial”*, según destaca, entre otras, la Sentencia de 22 de mayo de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (recurso de apelación 69/2019), lógicamente, a reserva del eventual derecho de repetir frente al prestador directo, contratista o concesionario.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el presente caso, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formula el día 4 de enero de 2024, y, como ya hemos explicado, consta de dos reproches, el primero el supuesto perjuicio por los constantes cambios de auxiliar y horarios realizados por la mercantil prestataria del SAD durante la semana del 2 al 5 de enero de 2023. Es por tanto desde esa fecha cuando puede conocerse el alcance del daño y se inicia el cómputo del plazo de un año para la solicitar indemnización por responsabilidad patrimonial.

El segundo reproche el retraso en la tramitación de su solicitud de revisión de PIA (que realiza el 11 de octubre de 2023 y se resuelve en plazo de los seis meses). En ambos casos, la reclamación de responsabilidad patrimonial está en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado y evacuado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de la consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. Incorporado dicho informe al procedimiento, y de conformidad con el art. 82 de la LPAC se ha dado audiencia a los interesados para formular alegaciones. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia, de 17 de noviembre de 2020, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, el reclamante centra su reproche en dos cuestiones: de un lado, en la defectuosa prestación, por parte de la empresa prestataria del SAD, de 20 horas mensuales asignado en su Programa Individual de Atención (PIA) mediante Resolución, de 27 de enero de 2023, de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, consistente en un constante cambio de horarios y auxiliares prestadores del servicio establecido; y de otro, en la

supuesta demora de la Administración para dictar la resolución de la solicitud de revisión de grado presentada el día 11 de octubre de 2023.

Respecto al primero de los reproches, el peticionario no ha acreditado, como le corresponde, cual es el daño concreto que se ha producido vinculado al funcionamiento del servicio público. Así, en el escrito de reclamación no se señala ni prueba daño concreto alguno, limitándose a realizar una queja genérica, relativa a los numerosos cambios en el servicio, los cuales no prueba, y a señalar una única modificación del horario producida durante la semana del 2 al 5 de enero de 2023 que *“no le permite salir a la calle por el estado de las calles derivado de la climatología con riesgo de posibles caídas y posible exposición a resfriados”* y que fue posteriormente corregida por la empresa, según reconoce el reclamante.

Por el contrario, y acerca de dichos cambios, el informe de la Dirección General de Atención al Mayor y la Dependencia, aclara que:

“Por su parte, puestos en contacto con la empresa prestadora del servicio refiere que el servicio prestado consiste en el aseo puntual del usuario, acompañamiento al médico y paseo”.

Y continúa explicando que: *“los cambios acaecidos de auxiliar y de horario se han producido por bajas de enfermedad de la persona que habitualmente presta el servicio a D. XXX y que los mismos han sido informados a la mayor brevedad posible, tratando siempre de ajustar lo máximo posible las modificaciones inevitables a las necesidades del servicio, dando prioridad al bienestar del usuario”.*

Por tanto, los cambios que motivan la reclamación son de carácter puntual, obedeciendo a causas justificadas y siendo corregidos por la empresa prestataria.

Se concluye, pues, en la falta de acreditación del daño real que pueda ser considerado como efectivo, cierto, cuantificable, y vinculado causalmente, en este caso, al servicio prestado.

QUINTA.- Acerca de la segunda cuestión recogida en la reclamación, los daños infligidos al reclamante por la supuesta demora en la resolución de la solicitud de revisión de su situación de dependencia, al considerar que, en el momento de la reclamación, le correspondía un grado de dependencia superior al reconocido y que el retraso en la revisión del mismo le ha supuesto el perjuicio de dejar de percibir un mayor número de horas del SAD reconocido.

Así, analizando el *iter* de la solicitud de revisión del grado de dependencia que tenía concedida el reclamante, y respecto al plazo para resolver, resulta de aplicación el artículo 30.1 del Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid. El citado precepto dispone que *“el plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión será el mismo que se establece en el artículo 28 para el procedimiento general”*. El plazo establecido en el citado artículo 28 es de *“seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro de la administración competente para su tramitación”*.

Aplicado al presente caso, si la solicitud de revisión de la situación de dependencia fue presentada el 11 de octubre de 2023, y resuelta mediante Resolución de 19 de febrero de 2024 de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, resulta evidente que se ha dictado en plazo, y por ende, no se ha producido demora en la resolución de la misma, como así informa la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, quedando desvirtuada la alegación del reclamante en este sentido. Y no dando lugar a daño

susceptible de ser indemnizado por responsabilidad patrimonial administrativa.

A mayor abundamiento, debemos recordar que, no todo retraso en la tramitación de un procedimiento conlleva *per se* el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Para que exista la necesaria antijuricidad de los daños es preciso que la dilación sea manifiesta e injustificada. La jurisprudencia viene razonando (por todas, la sentencia, de 10 de julio de 2019, Rec.1023/2017) que *“el simple transcurso del plazo legalmente establecido para la resolución y notificación administrativa no es suficiente para el surgimiento de la responsabilidad administrativa. Sólo nos encontraremos ante un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, cuando la demora sea injustificada”*.

Además, con posterioridad a la fecha de presentación de la reclamación, el 4 de enero de 2024, se ha procedido a revisar la situación de dependencia del reclamante, el 30 de enero de 2024, cuando solicitó la revisión de grado. En ella se han tenido en cuenta los informes médicos adjuntados por el reclamante, y se resuelve el día 19 de febrero de 2024 manteniéndose el Grado I de dependencia, con la consecuencia lógica de conservar la modalidad de atención que tenía previamente reconocida (servicio de teleasistencia domiciliaria y SAD de 20 horas mensuales).

Tal resolución, según datos obrantes en el expediente, no consta recurrida en plazo, y, en consecuencia, es firme, por lo que está vedado al reclamante la utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial como cauce de revisión de actos administrativos firmes, o, como este órgano consultivo viene manteniendo, (Dictamen 488/17, de 30 de noviembre, entre otros muchos), como un medio para intentar obtener lo que no se 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 sintetiza la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de abril de 2021 (Rec. 169/2020): *“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, además, 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.

En último lugar, y por el mismo motivo expuesto tampoco procede, como pide el solicitante en su escrito de reclamación el *“incremento cautelar mientras se decide dicha revisión (de Grado), de la concesión de horas mensuales hasta llegar al máximo de horas correspondientes al Grado I (37 horas)”*, ya que se mantiene el Grado I por la resolución de 19 de febrero de 2024, y al no producirse variación del grado reconocido no ha lugar a una revisión de oficio del PIA del reclamante.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditado el daño ni su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público.

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 10 de diciembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 668/25

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid