

Dictamen n.º: **308/26**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de mayo de 2026, 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 Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por la Resolución de 20 de agosto de 2024, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, por la que se reconoce a la reclamante un grado de discapacidad del 68 %, con efectos desde el 13 de febrero de 2024, cuando debería haber reconocido tales efectos desde el 1 de octubre de 2020.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de agosto de 2025 la persona citada en el encabezamiento de este dictamen presentó en el registro de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales una reclamación de responsabilidad, interesando el resarcimiento de los daños y perjuicios, que, según indica, se le han ocasionado “*si no se consigue en vía administrativa que los efectos de la resolución administrativa de fecha 20*”

de agosto de 2024, que reconoce un grado de discapacidad del 68 %, con fecha de efectos desde el 13 de febrero de 2024, se retrotraigan al día 1 de octubre de 2020, que es la fecha de efectos del reconocimiento erróneo del grado del 35 %”.

Según indica la reclamante, el reconocimiento de un grado de discapacidad del 68 %, *“se realiza tarde, puesto que los padecimientos eran los mismos en la fecha de la primera valoración sólo que no fueron tenidos en cuenta”*.

A continuación, la reclamante relaciona los padecimientos y sintomatología sufridos a lo largo de estos años (desde 2004 hasta 2025) indicando que *“estos síntomas no eran, ni son puntuales ni esporádicos, han estado y están presentes todos los días de mi vida desde hace 35 años y durante todo el día”*. Añade que, *«hasta hace escasos tres años, que el médico dermatólogo, al ver la psoriasis que tengo y mi historial, me dijo que “eso ahora ya tenía nombre: fatiga crónica”. También el médico reumatólogo me diagnosticó de rasgos de fatiga crónica y fibromialgia que confirman en su informe los dos psiquiatras que en estos dos últimos años me han atendido.*

A estos diagnósticos citados anteriormente, y según la valoración de la doctora de digestivo (particular) que me trata actualmente y que me ha realizado análisis de intolerancias y virus, añado síndrome de intestino permeable, disbiosis y candidiasis intestinal».

Continúa señalando la reclamante que *“sólo hay que comparar ambas resoluciones administrativas... para evidenciar que la que reconoce el 35 % de minusvalía ignora padecimientos como la fibromialgia, el estrés y la psoriasis, que son independientes de la fibromialgia por lo que no se han valorado adecuadamente y que sin duda merecían en 2020 un porcentaje de minusvalía superior al 35 %”*.

Por último, la reclamante señala que es importante la fecha de efectos de reconocimiento del grado de discapacidad del 68 %, ya que está próxima a la jubilación y *“podría beneficiarse del coeficiente reductor por minusvalía previsto en el Real decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía, en concreto superior al 45 %”*.

Así mismo, en el modelo normalizado de solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, la reclamante, en el apartado relativo a la *“relación de causalidad entre las lesiones sufridas y el funcionamiento del servicio público”* indica: *“notificación de sentencia n.º dictada en los convenientes autos y no encontrándola ajustada a Derecho y contraria a mis intereses”*, haciendo referencia a que sí ha interpuesto otras *“reclamaciones civiles, penales o administrativas”* y señalando a estos efectos *“NIG - Procedimiento social”*.

Por todo ello, reclama una indemnización, cuyo importe no determina, pero que manifiesta es superior a 15.000 euros.

La reclamante acompaña a su solicitud: (i) las resoluciones de 7 de febrero de 2022 y 20 de agosto de 2024 de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad a la que ya hemos hecho referencia; (ii) reclamación previa de 22 de julio de 2025 a la vía judicial para la determinación de la fecha de efectos del grado de discapacidad reconocido del 68 % (sin firma ni justificante que acredite su presentación); (iii) anuncio del recurso de suplicación de fecha 22 de julio de 2025 dirigido al Juzgado de lo Social n.º 43 de Madrid (sin firma ni justificante que acredite su presentación) y; (iv) diversos informes médicos, psicológicos y de técnicos superiores en dietética realizados a la interesada en el período comprendido entre enero de 2013 y enero de 2025.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación, se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante, LPAC).

Con fecha 8 de agosto de 2025, se notifica a la interesada el inicio del procedimiento, el plazo de resolución y el sentido del silencio administrativo.

Posteriormente, el 27 de agosto de 2025, se requiere a la reclamante para que (i) determine las lesiones o daños producidos, concretando los medios de que pretenda valerse mediante las alegaciones, documentos e informaciones que estime oportunos y la proposición de prueba, en su caso; (ii) justifique la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento del servicio público; (iii) determine el momento en el que se han producido los daños y; (iv) opcionalmente presente la determinación de la evaluación económica individualizada, advirtiéndole que su falta de presentación no implicaría el desistimiento de la solicitud.

Con fecha 8 de septiembre de 2025, la reclamante da contestación a este requerimiento, concretando los daños en *“la aplicación del coeficiente para la jubilación en el supuesto de discapacidad superior al 65 % según el Real Decreto 370/2023”*, justificando la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento del servicio público en que *“son los mismos padecimientos considerando porcentajes inferiores en la primera evaluación. Valoración errónea con los mismos diagnósticos y repito, cuya documentación cuenta en su posesión”*, y determinando el momento en el que se han producido los daños en aquél *“en el que se evalúan los daños de forma errónea”*.

Posteriormente, con fecha 24 de septiembre de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la LPAC, se solicitó informe a la Dirección General de Atención a Personas con

Discapacidad, a la que se encuentra adscrito el Centro Base III que tramitó el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad de la reclamante, comunicándole el 1 de octubre de 2025 a esta última la suspensión del plazo para resolver el procedimiento hasta que se reciba dicho informe, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC. Esta solicitud fue reiterada el 26 de noviembre de 2025.

Recibido este informe el 19 de diciembre de 2025, se considera incompleto *“puesto que no se aporta la parte del expediente de la reclamante en el que se fundamenta el informe emitido”*, por lo que se le requiere de nuevo para que se subsane dicha falta, de manera que el nuevo informe se recibe el 22 de enero de 2026, resultando del mismo y del anterior de 19 de diciembre de 2025, lo siguiente:

El 1 de octubre de 2020 tuvo entrada en el registro la solicitud del reconocimiento del grado de discapacidad de la reclamante realizándose la valoración el 28 de enero de 2022 (con efectos desde el 1 de octubre de 2020), siendo un grado de un 35 %.

Posteriormente, el 22 de abril de 2022 se emitió el siguiente dictamen técnico, con estos diagnósticos:

“• Enfermedad de aparato circulatorio por alteración valvular combinada.

• Discapacidad del sistema neuromuscular por síndrome algico.

• Trastorno de la afectividad de etiología psicógena.

Resultando un grado de limitación en la actividad global del 32% y 3 puntos de factores sociales complementarios”.

El 5 de septiembre de 2022, la reclamante presentó una nueva solicitud de valoración de la discapacidad, que fue analizada por el

equipo de valoración, considerando que no había ningún agravamiento según los informes presentados.

El 13 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro la solicitud del reconocimiento del grado de discapacidad por agravamiento, realizándose una valoración el 7 de agosto de 2024, siendo su grado de discapacidad un 68 %. Este grado de discapacidad fue valorado con base en la situación objetivada tras la exploración clínica realizada en el momento de la entrevista, más la constatación de la problemática médica acreditada mediante los informes aportados. Por tanto, y según se señala en el informe recibido el 19 de diciembre de 2025, no se puede determinar si el grado de discapacidad existía antes de la fecha de valoración.

Con fecha 16 de agosto de 2024, se emite el siguiente dictamen propuesta con las estas condiciones de salud:

“• *Trastorno adaptativo mixto, con ansiedad y depresión.*

• *Reacción aguda a estrés.*

• *Fibromialgia.*

• *Insuficiencia (de la válvula mitral) no reumática.*

• *Psoriasis.*

• *Otro tipo de osteoporosis, sin fractura patológica actual.*

El grado de discapacidad ajustado por combinación de los baremos 55 % y del baremo de factores contextuales/barreras ambientales (BFCA) es 13 % siendo el grado de discapacidad un 68 %”.

Instruido el procedimiento, en virtud de lo establecido en el artículo 82 de la LPAC, mediante escrito de 5 de febrero de 2026, se

comunica a la reclamante el trámite de audiencia, sin que conste la presentación de alegaciones por su parte.

Finalmente, se formula por parte de la secretaria general técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales una propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir los requisitos establecidos en el marco jurídico y jurisprudencial expuesto en dicha propuesta.

TERCERO.- La consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, formuló preceptiva consulta el día 24 de abril de 2026, que se registró con el número de expediente 271/26, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 27 de mayo de 2026.

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 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la persona a quien supuestamente le ha ocasionado un daño la determinación de la fecha a la que retrotrae sus efectos la Resolución de 20 de agosto de 2024.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por ser la titular del servicio a cuyo funcionamiento se vincula el presunto daño.

En cuanto al plazo para interponer la reclamación, como es sabido, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En este caso, y como ya hemos referido, la interesada pide que los efectos de la resolución administrativa de 20 de agosto de 2024, por la que se le reconoce un grado de discapacidad del 68 %, se retrotraigan al día 1 de octubre de 2020 por lo que, presentada la reclamación de responsabilidad el 4 de agosto de 2025, fue formulada en plazo.

En materia de procedimiento, conforme a lo establecido en el artículo 81 de la LPAC, se ha emitido informe por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, posteriormente se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a la interesada y, finalmente, se ha formulado la propuesta de resolución, que ha sido remitida, junto al resto del expediente, a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo.

De todo lo expuesto resulta que la tramitación del procedimiento se ha acomodado a las previsiones normativas.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley.

El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC. La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, requiere conforme a lo establecido en el artículo 32 de la LRJSP:

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 la 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) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un*

tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.

d) Que la reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En este caso, los supuestos daños son concretados por la reclamante afirmando que, si la fecha de efectos de reconocimiento del grado de discapacidad del 68 % se retrotrajeran al 1 de octubre de 2020 (fecha a la que se retrotrajeron los efectos de la Resolución de 7 de febrero de 2022), al estar próxima su jubilación *“podría beneficiarse del coeficiente reductor por minusvalía previsto en el Real decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía, en concreto superior al 45 %”*, daños que, en cualquier caso, sin perjuicio de esta afirmación, no ha acreditado durante la tramitación del expediente.

Más allá de que en este caso no concurren las notas de certeza, seguridad y acreditación del daño que se reclama, debe advertirse que no consta que la Resolución de 20 de agosto de 2024 de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad haya sido objeto de impugnación en los términos que en la misma expresamente se indicaban, cuando señalaba que *“contra la presente Resolución, se podrá interponer reclamación previa a la vía jurisdiccional social, de conformidad con el Art. 71 de la Ley 36/2011, de 10 de Octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (BOE de 11/10/2011) en el plazo de treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de recepción de la misma, mediante escrito dirigido a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid”*.

Así resulta del propio escrito de reclamación de la interesada, donde indica expresamente que presenta la reclamación que nos ocupa, *“si no se consigue en vía administrativa que los efectos de la resolución administrativa de fecha 20 de agosto de 2024 que reconoce un grado de discapacidad del 68 % con fecha de efectos desde el 13 de febrero de 2024, se retrotraigan al día 1 de octubre de 2020 que es la fecha de efectos del reconocimiento erróneo del grado del 35 %”*, pero sin acreditar que dicha Resolución haya sido objeto de impugnación, más allá de acompañar a su solicitud inicial una reclamación previa de 22 de julio de 2025 a la vía judicial para la determinación de la fecha de efectos del grado de discapacidad reconocido del 68 %, que aparece sin firma ni justificante alguno que acredite su presentación.

Sobre la base de lo expuesto, hemos de considerar que la interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial no es la vía adecuada para pretender indirectamente la anulación de actos administrativos consentidos.

A estos efectos, conviene recordar lo que ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (así el Dictamen

259/17, de 22 de junio y el Dictamen 345/19, de 19 de septiembre, entre otros muchos), según los cuales, la responsabilidad patrimonial no puede convertirse en una vía alternativa a la de los correspondientes procedimientos de revisión de los actos administrativos tanto ante la propia Administración como ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, so pena de incurrir en fraude de ley (artículo 6.4 del Código Civil).

Hemos de subrayar que este criterio se recoge igualmente en la jurisprudencia; así, cabe citar 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, invocando, como se hace en este caso, vicios o motivos de ilegalidad del acto causante cuando no se trata de la impugnación del mismo sino exclusivamente de una reclamación de responsabilidad patrimonial”*.

También, como destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2016 (recurso 692/2014), la responsabilidad patrimonial de la Administración no es la vía adecuada para impugnar actos.

Por tanto, y según lo señalado, resulta claro que los argumentos que esgrime la interesada debieron invocarse por la vía del recurso contra la Resolución de 20 de agosto de 2024, y no mediante una reclamación de responsabilidad patrimonial, que es una vía distinta y ajena a la propia del expediente administrativo de tal resolución y su eventual impugnación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad al no concurrir los presupuestos necesarios para su estimación.

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 27 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 308/26

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid