

Dictamen n.º: **377/26**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de junio 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*”), por los daños y perjuicios que dice sufridos, derivados de la demora de dicha consejería en la resolución de sus solicitudes de reconocimiento del grado de discapacidad y de dependencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de enero de 2026 la reclamante presenta telemáticamente un formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigido a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, por los daños sufridos por la demora en la resolución de sus solicitudes de reconocimiento del grado de discapacidad y de la situación de dependencia.

La reclamación refiere que “*en junio del 2025 solicité el reconocimiento del grado de discapacidad y en julio de ese mismo año solicité también el reconocimiento de la situación de dependencia.*”

Durante este tiempo, he tenido que vender la vivienda donde vivía por ser parte de la herencia a repartir entre mis hermanos y yo y he tenido que irme a vivir de alquiler gastando sólo en el alquiler más de la mitad de mi pensión de incapacidad permanente absoluta, no puedo hacer frente a luz, agua, gas y comida. He tenido que comprar en el mercado libre sin ayuda y no solo he gastado todo mi patrimonio, no tengo dinero para pagar el ITP de la compra que voy a hacer, no tengo dinero ni para comer. No me podido optar a ayudas, no he podido solo solicitar una vivienda en el cupo de discapacidad por no haberme reconocido a tiempo la misma y no me ha quedado más remedio que comprar una casa ya adaptada puesto que no me han reconocido el grado de discapacidad para poder comprar una vivienda no adaptada de la que no pueda salir después. No puedo moverme, no puedo andar, no he tenido ninguna ayuda de los servicios sociales pese a habéis solicitado en varias ocasiones trasladándome en taxi hasta allí puesto que no puedo ya no comprarme una silla eléctrica. No me han dejado más remedio que endeudarme”.

Seguidamente, dentro del epígrafe referido a las lesiones sufridas, la reclamante hace constar: *“podría haber optado a muchos recursos que no he podido pedir. Recursos para discapacidad, descuentos en comprar, descuento ITP, acceso vivienda social, acceso vivienda adaptada, compra vivienda más económica para adaptar. Gasto excesivo en alquiler, sin ayudas al mismo. El retraso está empeorando gravemente mi estado de salud y me ha convertido en una persona muy vulnerable”.*

Se cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 15.000 euros, adjuntándose a la reclamación diversa documentación, así:

-Informe clínico, de 27 de junio de 2024, del Servicio de Cirugía General y Digestiva del Hospital Universitario La Paz, sobre distintas patologías sufridas por la reclamante.

-Resolución de 13 de mayo de 2025, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, Dirección provincial de Madrid, de reconocimiento a la reclamante de la pensión de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo.

-Copia del contrato de arrendamiento de vivienda suscrito por la reclamante, con una vigencia que se extiende desde el 15 de octubre de 2025 hasta el 31 de octubre de 2026.

-Informe clínico, de 4 de diciembre de 2025, del Servicio de Angiología y Cirugía Vascular del Hospital Universitario La Paz, sobre distintas patologías de la reclamante.

-Certificado de titularidad de cuenta bancaria.

-Certificado integrado de prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Consta en el expediente que, por escrito registrado el 3 de enero de 2026, la reclamante había ya denunciado el retraso en la resolución de su solicitud de discapacidad.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de enero de 2026, se notifica a la reclamante un escrito de la instrucción informando de la normativa de aplicación, del plazo de resolución y de los efectos del silencio administrativo para el caso de inexistencia de resolución en el plazo legalmente establecido.

El 15 de febrero de 2026 la reclamante registra un escrito en el que, en el apartado “*observaciones*”, consigna “*imposible vivir de*

alquiler 500 EUR una habitación + luz/agua/gas transporte al hospital leche, comida, medicación no cubierta ostomía alto débito, obligada a comprar con discapacidad. Ahora no tengo dinero para pagar el ITP y tendré que pedir un crédito". Se adjunta al mismo una factura de 9 de enero de 2026, de una mercantil, en concepto de honorarios por intermediación inmobiliaria y la copia de una escritura pública de compraventa, de 26 de enero de 2026, por la que la reclamante adquiere la propiedad de una vivienda.

Fechado el 23 de febrero de 2026, figura el informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia. Señala el mismo que *"con fecha 6 de agosto de 2025 tiene entrada en la Comunidad de Madrid solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de D.^a (...)".*

Con fecha 18 de septiembre de 2025, se requiere a D.^a (...) para que, en el plazo de quince días hábiles, aporte un informe de salud con una antigüedad no superior a 3 meses respecto a la fecha de presentación de la solicitud, suscrito por médico colegiado y en modelo normalizado, adjuntándose al requerimiento copia de dicho modelo. El referido requerimiento es notificado a la interesada el mismo día 18 de septiembre de 2025 mediante notificación telemática.

Consta en la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia la aportación de la documentación requerida señala en el párrafo precedente con fecha 23 de septiembre de 2025.

Mediante Dictamen de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de 18 de febrero de 2026, se determina que, como consecuencia de la aplicación del Baremo de Valoración de la situación de dependencia aprobado por Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, realizada el 13 de febrero de 2026, en conjunto se reconoce que D.^a (...) se encuentra en situación de dependencia en Grado III.

En la actualidad se está calculando la capacidad económica personal de D.^a (...), paso previo para el reconocimiento de su Programa Individual de Atención con la modalidad de intervención más adecuada para su atención”.

Indica seguidamente que, “revisado el expediente de D.^a (...), desde la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia se considera que en la reclamación presentada por la dependiente, no queda probada la existencia de infracción por parte de esta Dirección General en la tramitación del procedimiento de reconocimiento de su situación de dependencia y aprobación del Programa Individual de Atención de la interesada ya que, tal y como se ha indicado en los Antecedentes del presente Informe, su solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia fue registrada en la Comunidad de Madrid el 6 de agosto de 2025. Asimismo, dicha solicitud tuvo que ser subsanada por la aportación incorrecta por parte de la solicitante del informe de salud, ya que el mismo no cumplía las disposiciones del artículo 13.1 e) 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, que determina que dicho informe de salud debe ser elaborado en modelo normalizado, suscrito por un médico colegiado y no tener una antigüedad superior a tres meses respecto a la fecha de presentación la solicitud. Dicha subsanación no se llevó a cabo hasta finales de septiembre de 2025.

Teniendo en cuenta lo expuesto y, dado que la valoración de la situación de dependencia de D.^a (...) se realizó 13 de febrero de 2026, la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia considera que la tramitación de su expediente de dependencia se encuentra dentro del plazo para su resolución establecido por el artículo 28.1 del citado Decreto 54/2015, de 21 de mayo”.

Se adjunta a dicho informe la siguiente documentación: solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de 6 de agosto de 2025; requerimiento administrativo de subsanación del informe de salud; pantallazo informático sobre notificación del mismo; informe de salud aportado al expediente el 23 de septiembre de 2025 y dictamen técnico, sin firmar, en el que se reconoce que la reclamante se encuentra en situación de dependencia grado III.

Fechado el 17 de marzo de 2026, figura un informe de la directora del Centro Base 5 de Atención a Personas con Discapacidad. Indica el mismo *“según dispone el artículo 7 del RD 888/2022, de 18 de octubre, los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, son los órganos técnicos competentes de esta Comunidad Autónoma para la emisión de los dictámenes correspondientes para el reconocimiento de grado de discapacidad.*

En relación con el expediente de referencia, D.ª (...) el 21/06/2025 presentó una solicitud inicial de valoración de la discapacidad.

Debe recordarse que de conformidad con el artículo 9 del ya referido Real Decreto 888/2022 de 18 de octubre, la resolución de grado de discapacidad que en su caso se emita, tendrá efectos retroactivos desde la fecha de la solicitud y validez en todo el territorio del Estado, pudiendo así el interesado reclamar cuantos beneficios o ventajas el ordenamiento jurídico le pudiera conceder desde la fecha de la presentación de su solicitud en tanto la petición de los mismos no haya prescrito”.

Continúa señalando que *“en la tramitación de la solicitud del interesada se han seguido cuantas obligaciones y disposiciones materiales y procesales nos son de aplicación, tal y como establece el artículo 5 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, que establece que la gestión de los expedientes de evaluación y reconocimiento de grado de discapacidad, se ejercerán con arreglo a los principios*

generales y disposiciones de común aplicación contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se establecen en este real decreto y sus normas de desarrollo.

La referida Ley 39/2015 de 1 de octubre, expresa e impera en su artículo 21 nuestra obligación de resolver cualquiera que sea la forma de iniciación del procedimiento, que en todo caso, deberá tramitarse de conformidad con el artículo 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que indica que se guardará riguroso orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, por lo que en la tramitación del expediente de la persona interesada se respetó el orden de llegada de las solicitudes presentadas por otros ciudadanos, al no haberse apreciado, de conformidad con el artículo 10 del ya reiterado Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, que en el mismo concurriesen razones de interés público para que en su tramitación se hubiese aplicado un procedimiento de urgencia.

Debe reseñarse que el riguroso orden tramitación, salvo en las excepciones legal o reglamentariamente establecidas, es un imperativo legal que esta Administración no puede por menos que observar y respetar en todo momento y situación, consciente que de actuar de manera distinta iría en contra de los principios constitucionales de la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos y de la igualdad de trato al ciudadano.

Desde esta Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad somos conscientes que el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud por parte de los ciudadanos y la resolución de su expediente, se han dilatado en los últimos tiempos y ello debido de forma sustancial a que la aprobación y entrada en vigor del nuevo Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, está obligando al conjunto de

los profesionales de los centros base de valoración a formarse técnica e informáticamente de manera continua para poner en marcha su aplicación y posterior gestión, lo que por el momento se ha traducido en un aumento significativo del tiempo utilizado para la correcta tramitación y gestión de todo el proceso valorativo.

Así mismo, a esta realidad se ha unido tanto un progresivo aumento de las solicitudes de valoración constatado en un 40% de aumento acumulado desde el año 2022 hasta el presente año, así como una persistente falta de profesionales médicos en activo capaces de atender los numerosos servicios públicos relacionados con la atención sociosanitaria”.

Se adjunta a dicho informe una copia de la solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad.

El 26 de marzo de 2026 se notifica a la reclamante el preceptivo trámite de audiencia.

Con fecha 19 de mayo de 2026, se elabora la oportuna propuesta de resolución, en la que se interesa desestimar la reclamación interpuesta.

TERCERO.- El 20 de mayo de 2026 se formuló la solicitud de dictamen preceptivo de este órgano consultivo, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el n.º 356/26.

La ponencia correspondió al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión del día reseñado en el encabezamiento.

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, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía igual a 15.000 euros, y por solicitud de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). 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 título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la LRJSP, al ser la directamente perjudicada por el supuesto retraso en la resolución de las solicitudes referidas.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, como Administración competente para la tramitación de los

procedimientos de reconocimiento de la situación de discapacidad y de la dependencia.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, que se contará, desde la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su hecho lesivo. En el expediente que nos ocupa, la reclamación se formula el 23 de enero de 2026, sin que a dicha fecha se hubieran resuelto las solicitudes de reconocimiento del grado de discapacidad y de la situación de dependencia formuladas por la interesada en los meses de junio y agosto de 2025 respectivamente, por lo que atendiendo a estas fechas cabe considerar que se ha formulado dentro del plazo legalmente fijado.

En materia de procedimiento, se observa que en cumplimiento del artículo 81.1 de la LPAC, se ha incorporado al procedimiento el informe de la directora del Centro Base n.º 5, remitido por la Dirección General del Atención a las Personas con Discapacidad, como servicio causante del daño, así como informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia. Con posterioridad, conforme al artículo 82 de dicho texto legal, se ha otorgado el trámite de audiencia a la interesada, que no ha hecho uso del trámite concedido, y se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución de acuerdo con lo exigido en el artículo 81.2 de la LPAC.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

TERCERA.- Como es sabido, 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.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: *"(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE, un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral"*.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con 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.

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 sentido recuerda la Sentencia de 27 de marzo de 2026, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Décima, (P.O. 620/2023), que *«en este sentido, la Sentencia de este Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de febrero de 2018 (Rec. 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, recuerda que “la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas” constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial»*, señalando igualmente por lo que aquí interesa que *“la Sala no puede sino reiterar la doctrina consolidada en materia de responsabilidad patrimonial, conforme a la cual corresponde a quien reclama acreditar la realidad de un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado”*.

En cuanto a la identificación del daño objeto de reclamación por la interesada, en su escrito de reclamación se limita a señalar, en cuanto a los eventuales perjuicios derivados del retraso denunciado, que *“podría haber optado a muchos recursos que no he podido pedir. Recursos para discapacidad, descuentos en comprar, descuento ITP, acceso vivienda social, acceso vivienda adaptada, compra vivienda más económica para adaptar. Gasto excesivo en alquiler, sin ayudas al mismo”*. Aludiendo en otro escrito a la imposibilidad de acceder a las ayudas de adquisición y rehabilitación del Plan Adapta 2025/2026.

Sobre la base de lo expuesto, vistas las alegaciones formuladas por la reclamante no cabe considerar que haya cumplido con la obligación que le corresponde de haber acreditado la concurrencia de

un daño que pueda ser considerado como efectivo, cierto, cuantificable, y vinculado causalmente, en este caso, a la demora administrativa denunciada.

Así, nada se acredita, siquiera indiciariamente, por la reclamante, acerca de la imposibilidad de haber accedido a los recursos mencionados, no identificados, en cualquier caso, sin que, más allá de su mera enunciación, conste justificación alguna tendente a acreditar los perjuicios supuestamente concurrentes. No consta en el expediente el pago del impuesto de transmisiones patrimoniales ni se identifica la normativa tributaria autonómica que contemple una reducción del tipo impositivo para el supuesto de discapacidad del contribuyente, siendo así que el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, no recoge en sus artículos 27-30 previsión alguna al respecto. De igual modo no se identifica solicitud alguna de acceso a ayuda alguna para la adaptación de viviendas acreditando que se cumplan todos los requisitos para el reconocimiento de la misma, ni se identifican eventuales promociones de vivienda oficial con reserva para personas con discapacidad a las que hubiera podido concurrir la reclamante cumpliendo todos los requisitos de la misma.

En este sentido es de destacar que la cuantía de la indemnización pretendida se fija a tanto alzado, sin un desglose individual en relación con los perjuicios enunciados, que permitiera eventualmente considerar la naturaleza y realidad del perjuicio causado por el retraso denunciado.

Al respecto, no sería ocioso traer a colación lo señalado en la Sentencia de 1 de junio de 2018, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que se

pronuncia sobre una responsabilidad patrimonial por un retraso en la resolución de un procedimiento de reconocimiento de grado de discapacidad. Señala la misma *“el escrito rector de las presentes actuaciones se limita a alegar que el funcionamiento anormal de la Administración demandada ha causado al recurrente daños y perjuicios, pero no especifica ninguno ni se propone prueba para acreditar que han sido causados y su cuantía.*

(...)

La falta de prueba de los daños y perjuicios causados determina sin más la desestimación de la demanda. No es cierto que la prueba sea imposible. Antes bien, los daños y perjuicios pueden ser probados aportando los documentos que acrediten el transporte público utilizado, los impuestos y cotizaciones sociales abonadas, etc.”.

En consecuencia, no resulta acreditada la realidad de los daños alegados en los que se fundamenta la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En cualquier caso, sería de considerar lo señalado en el informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, al indicar que *“debe recordarse que de conformidad con el artículo 9 del ya referido Real Decreto 888/2022 de 18 de octubre, la resolución de grado de discapacidad que en su caso se emita, tendrá efectos retroactivos desde la fecha de la solicitud y validez en todo el territorio del Estado, pudiendo así el interesado reclamar cuantos beneficios o ventajas el ordenamiento jurídico le pudiera conceder desde la fecha de la presentación de su solicitud en tanto la petición de los mismos no haya prescrito”.*

Por todo lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al no haberse acreditado los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública reclamada.

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 24 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 377/26

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid