

Dictamen n.º: **439/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de septiembre 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 Dña., (en adelante “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios que dice sufridos, derivados de la demora dicha consejería en la resolución de su solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de mayo de 2024, la persona citada en el encabezamiento del presente dictamen, presenta en el registro general del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, dirigido a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por la demora en la tramitación de un procedimiento de reconocimiento de grado de discapacidad, por el Centro Base nº 9, de Coslada.

Según refiere en su escrito, el día 6 de marzo de 2022 presentó ante el registro electrónico de la Comunidad de Madrid, dirigido al Centro Base nº 9, solicitud de inicio del procedimiento para el reconocimiento de la discapacidad, adjuntando todos los informes médicos acreditativos de su situación.

El día 10 de marzo de 2023, ante la falta de respuesta, presentó en el registro del Centro Base nº 9, escrito adjuntando nuevos documentos ampliando la información, con nuevos informes médicos.

La reclamante dice que, el día 9 de febrero de 2024, ante el silencio de la Administración, presentó una escrito de reclamación que, transcurridos más de tres meses, no ha sido respondido por la Administración y que el día 22 de abril fue citada para reconocimiento médico, cita que tuvo que ser retrasada al día 29 de abril de 2024 por la ausencia de médico en dicho centro base. Tras el reconocimiento, se le indicó que tendría que ser valorada por Psicología y que la llamarían para ser citada.

Según expone la reclamante, a la fecha de la presentación del escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, no ha sido citada todavía por la psicóloga, a pesar de realizar varias visitas al centro base y dice que *“hay personas que tras ser reconocidas por el médico llevan 2 años esperando la cita con psicólogo para terminar el proceso”*.

La interesada cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 18.381,69 euros y acompaña su escrito con copia del escrito de solicitud de discapacidad presentado el día 6 de marzo de 2022; justificantes posteriores de presentación de informes médicos y reclamación; justificación del importe de la cantidad solicitada [aporta el gráfico de un periódico sobre la evolución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en los años 2020, 2021, 2022 y 2023] y acreditación de la percepción del subsidio por desempleo; cartas

certificadas de cita para reconocimiento médico y, finalmente, justificantes de la presentación en el registro de los últimos informes médicos solicitados por la doctora.

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial por la jefa de Área de Recursos y Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el día 18 de junio de 2024 se requirió a la reclamante para que subsanara su declaración y acreditara su identidad con copia del DNI, acreditara también los daños sufridos y su valoración en 18.361,69 euros y concretara la prueba solicitada.

El día 2 de julio de 2024, la interesada presenta escrito con el que adjunta copia de su DNI; indica que reclama tanto el lucro cesante como el daño emergente y que valora en 18.361,69 euros por los daños sufridos en el retraso en la resolución del expediente de reconocimiento de discapacidad que lleva tramitándose 2 años y 4 meses y sigue sin resolverse por lo que aclara que *“esta cantidad se verá modificada en función del tiempo que tarden en resolver mi expediente”*.

El día 16 de julio de 2024, la secretaria general técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales solicita informe a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.

Con fecha 19 de julio de 2024, la jefa de Subsección de Tramitación Administrativa de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad remite el informe elaborado por la directora del Centro Base nº 9, con fecha 18 de julio de 2024, que declara:

«1. El 6 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro la solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad y documentación adjunta a nombre de D^a. (...).

2. El informe aportado con la solicitud es de Traumatología del año 2022.

3. El 10 de octubre de 2023 aporta varios informes de Traumatología de los años, 2021, 2022 y 2023.

4. El 9 de febrero de 2024 la interesada interpone una reclamación por la demora en la citación, aportando informes de Rehabilitación del 2023 y 2024.

5. Con fecha de Registro de Salida 22 de abril de 2024 se le envía la citación para que acuda a valoración el 29 de abril a las 10:30 horas con el equipo 2.

6. Ese mismo día, aporta mediante Registro un informe de Psiquiatría. Al no haberlo entregado antes, no pudimos citarla el mismo día que con la doctora y la trabajadora social, por lo que se le cita con la psicóloga el 13 de junio de 2024.

7. Ese día, entrega también informes médicos. Esta vez son de Reumatología y de Endocrinología. Al ser nuevos los informes y las patologías, la doctora tiene que realizar una nueva valoración, que realiza el 15 de julio de 2024.

8. Según el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dice: “En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo”.

9. Por circunstancias que se encuentran fuera de nuestro control, se están produciendo demoras en los plazos de citación. Estamos realizando las citaciones con los medios de que dispone este Centro Base».

El informe menciona la legislación aplicable, precisa que el reconocimiento de la discapacidad se entenderá producida en la fecha de presentación de la solicitud; que la ayuda a domicilio es competencia de la Dirección General de Atención al Mayor y la Dependencia; especifica que no ha sido solicitada por la interesada y finaliza indicando que:

“Los interesados pueden consultar en cualquier momento la situación de sus expedientes en la página web de la Comunidad de Madrid www.madrid.org, accediendo a la Carpeta Ciudadana dentro de la Sede Electrónica. Y las listas de espera, en el Portal de Transparencia de la misma web”.

Con fecha 2 de septiembre de 2024, desde el Área de Recursos y Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales se solicita aclaración al Centro Base nº 9 de su anterior informe al observar que no se pronunciaba sobre el fondo de los reproches formulados por la reclamante: el retraso en el expediente de reconocimiento de discapacidad y que no se acompañaba de los documentos del expediente en que se fundamentaba.

El día 7 de noviembre de 2024, la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad remite el informe elaborado por el Centro Base nº 9 que, con fecha 4 de noviembre de 2024, tras enumerar las fechas de los distintos escritos y citas para valoración de la interesada, dice, *“el riguroso orden tramitación 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 del principio constitucional de la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos y del principio de la igualdad de trato al ciudadano.

Desde esta Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad somos conscientes que los plazos de tiempo de espera para la citación, tanto de las valoraciones iniciales como de las revisiones, 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, ha obligado 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, situación que se ha traducido en un aumento significativo del tiempo utilizado para la correcta tramitación y gestión de todo el proceso valorativo.

Asimismo, a esta realidad se ha unido tanto al progresivo aumento de las solicitudes de valoración, como la falta de profesionales médicos en activo capaces de atender los numerosos servicios públicos relacionados con la atención sociosanitaria; insuficiencia de recursos humanos que el centro base número IX sufre especialmente, y que provoca que el servicio no se pueda prestar con los parámetros de tiempo y eficacia que se serían deseables, aun a pesar que desde ese centro base se solicita e impulsa de forma permanente la cobertura de las vacantes de personal existentes en el mismo.

Esta Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, consciente de tal situación y siendo sensible a las preocupaciones de los ciudadanos ha impulsado medidas para la reducción de las listas de espera consistentes en solicitar al servicio de personal la mayor agilidad posible en la cobertura de las vacante, en solicitar de la Dirección General del Función Publica un aumento de la plantilla con carácter permanente, y por otro lado se ha aumentado la ratio de citación diaria de cada uno

de los equipos multidisciplinares de valoración de la discapacidad del conjunto de los centros base, con el consiguiente esfuerzo personal de cada uno de los profesionales técnicos y administrativos implicados en el todo el proceso.

A todo ello conviene recordar que el artículo 9.2 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, en defensa de los derechos e intereses de las personas con discapacidad, establece que una vez emitida la correspondiente Resolución de reconocimiento de grado de discapacidad, ésta se entenderá producida desde la fecha de su solicitud y tendrá validez en todo el territorio del Estado; validez y derechos, que en el caso de la interesada, se extiende con todos sus efectos desde la fecha de su solicitud el día 06/03/2022.

De todo lo anterior, se traslada a su Área de Recursos y Responsabilidad Patrimonial que en la tramitación del expediente de doña (...) no ha existido, ni existe en esta DGAPCD pasividad formal o material de no hacer en el marco de sus competencias, ni desde el centro base número IX se ha dejado de contestar y atender a la interesada en el marco del procedimiento marcado para ello”.

El informe se acompaña con las imágenes obtenidas de la consulta del expediente electrónico en el que figura la fecha de la solicitud y los sucesivos documentos presentados por la interesada.

El día 12 de diciembre de 2024, se acuerda dar audiencia a la reclamante y notificarle dicho trámite por vía telemática, al observar que la reclamante estaba dada de alta en el sistema de notificaciones electrónicas (NOTE) de la Comunidad de Madrid. Dicho intento de notificación fue rechazado automáticamente por la finalización del plazo. Intentada la notificación del trámite de audiencia por correo postal, tras un único intento de notificación en el domicilio de la reclamante, por encontrarse ausente y no pasar a retirar en la oficina

de Correos la documentación remitida por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Finalmente, el 4 de abril de 2025, se dicta propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El 9 de abril de 2025 se formuló la solicitud de dictamen preceptivo de este órgano consultivo, que dio lugar al Dictamen nº 241/25, de 8 de mayo, de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el que se disponía la retroacción del procedimiento para que se concediera en debida forma el trámite de audiencia a la reclamante, con posterior elaboración de nueva propuesta de resolución.

Con posterioridad a dicho dictamen, consta en el expediente remitido que, el 27 de mayo de 2025, se notifica a la interesada el trámite de audiencia, sin que figure en el expediente la formulación de alegaciones por la interesada.

Fechada el 27 de junio de 2025, figura la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial que nos ocupa.

TERCERO.- El 1 de julio de 2025 se formuló la solicitud de dictamen preceptivo de este órgano consultivo, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 360/25.

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 superior 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, dado su razonable interés en ser indemnizada por los perjuicios derivados del alegado retraso en la tramitación del procedimiento.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid como Administración competente para la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la discapacidad.

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 20 de mayo de 2024, sin que a dicha fecha se hubiera resuelto la solicitud de reconocimiento de grado de discapacidad formulada por la interesada en marzo de 2022, 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 se ha incorporado al procedimiento el informe de la directora del Centro Base nº 9, remitido por la Dirección General del Atención a las Personas con Discapacidad, como servicio causante del daño. De igual modo, figura informe de 4 de noviembre de 2024, de la referida dirección general. Con posterioridad, se ha otorgado el trámite de audiencia a la interesada que no ha hecho uso del trámite concedido, 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 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.

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 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), 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 cuanto a la identificación del daño objeto de reclamación por la interesada, en su escrito de reclamación se limita a señalar que *“resulta evidente la inequívoca relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento de los servicios públicos de esa Administración Pública, por lo que procede el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, conforme determina la Ley. TERCERO. – La evaluación económica a satisfacer por esa Administración Pública a la fecha de hoy se cifra en la cantidad total de 18.381,69 euros, en concepto de indemnización por las lesiones, daños y perjuicios producidos”*.

Con algo más de precisión, se pronuncia la interesada en su escrito de 2 de julio de 2024, en el que señala *«los daños que he sufrido y que valoro en 18.381,69 € por “LUCRO CESANTE Y DAÑO EMERGENTE”. El lucro cesante se relaciona con las ganancias o beneficios futuros que se dejan de percibir debido a este evento, mientras que el daño emergente se refiere a las pérdidas inmediatas y concretas que una persona sufre como resultado de un evento dañino.*

Que junto con el presente escrito adjunto el documento donde calculo los gastos y llego a dicha cantidad».

En el citado documento de cálculo de los gastos, se indica *“lo que pretendo es demostrar la pérdida de poder adquisitivo durante estos años al no poder acceder a un trabajo adaptado a mi minusvalía por la lentitud llevada en este proceso el cual parece excesivo, incluso en relación a otros Centros Base de la Comunidad de Madrid.*

A partir del 10 de agosto de 2022 no se me renovó el contrato de trabajo como consecuencia de la intervención a la que fui sometida para implantar prótesis total de rodilla dado que la baja iba a ser larga y la empresa no quería asumir la misma. Desde ese momento ya no he podido encontrar trabajo como consecuencia de mi dificultad para subir escaleras, dolores etc..”.

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 denunciada de acceder a un puesto de trabajo, lo que no deja de ser, una mera expectativa de parte desprovista del preceptivo apoyo probatorio.

Por otro lado, vistos los términos en los que se refiere la pérdida del trabajo de la reclamante, no parece que pueda considerarse que existe relación de causalidad entre dicha pérdida y la demora administrativa denunciada, siendo así que la propia interesada atribuye la no renovación de su contrato de trabajo con una eventual decisión de su empresa de no querer asumir la baja laboral derivada de una intervención a la que fue sometida.

Alude la reclamante a un supuesto lucro cesante, por lo que sería oportuno recordar que al respecto de esta figura del lucro cesante, es reiterada la doctrina señalada por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en los dictámenes 161/24, de 4 de abril y 330/19, de 8 de febrero, que recuerda, en cuanto a la acreditación del lucro cesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”*.

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

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 3 de septiembre de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 439/25

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid