

Dictamen n.º: **411/23**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.07.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de julio de 2023, 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 asunto promovido por D., (en adelante, “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por los presuntos daños causados al no habersele abonado las cuotas de Renta Mínima de Inserción que considera le correspondían.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 21 de octubre de 2022, el reclamante presentó en el Registro General de la Comunidad de Madrid un escrito en el que instaba el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial por los presuntos daños causados al no habersele abonado las cuotas de Renta Mínima de Inserción que considera le correspondían desde el último trimestre del 2019 hasta el 28 de noviembre de 2022, solicitando una indemnización de 50.000 euros.

Con la reclamación, se aporta escrito de 28 de septiembre de 2022 dirigido a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, en el que el reclamante solicita a la Sala que requiera a la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social para que *“adopte y notifique la decisión requerida en la Sentencia de 17 de diciembre de 2021”*, dando origen a la Ejecución de Títulos Judiciales 2268/22, procedimiento del que también se aporta Diligencia de Ordenación de la citada Sala de 14 de octubre de 2022 por la que se requiere a la Administración demandada para que, en el término de diez días, informe por escrito al Tribunal sobre las actuaciones seguidas para la ejecución del fallo.

Posteriormente, y a requerimiento del instructor del expediente, el reclamante presenta escrito el 4 de marzo de 2023, al que acompaña copia de pasaporte en vigor y Certificado de Registro Ciudadano de la Unión Europea, en el que expone que con la notificación de la resolución de denegación de la concesión de la Renta Mínima de Inserción durante el cuarto trimestre de 2019, se han lesionado dos derechos: el derecho a disponer de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse del empleo o de regímenes públicos de protección social, y el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral, mediante los denominados Programas Individuales de Inserción y demás medidas de inserción establecidas en el título III de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 15/2001) .

El reclamante refiere que cada justificante de que no dispone de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida fue entregado junto con la solicitud de la Renta Mínima de Inserción durante el tercer trimestre de 2019, y que la lesión del derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral, mediante los denominados Programas Individuales de Inserción

y demás medidas de inserción establecidas en el título III de la Ley ha contribuido aún más a la exclusión social de interesado y han dañado aún más su posibilidad y oportunidad de inserción social y laboral más los daños morales y psicológicos ocasionados.

El escrito indica que la consejería no ha investigado ni ha tenido en cuenta las circunstancias especiales en las que se emitió el certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea, aunque dichas circunstancias especiales fueron repetidamente explicadas y justificadas. Recuerda que con fecha 17 de diciembre de 2021, la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que se adjunta, ha admitido parcialmente el recurso interpuesto por el interesado, ha considerado que la Comunidad de Madrid no ha aplicado correctamente la normativa sobre la Renta Mínima de Inserción, y ha acordado a devolver el expediente a Servicios Sociales para que valoren nuevamente la documentación aportada junto con la solicitud.

El escrito concluye que las lesiones se produjeron en el cuarto trimestre de 2019, con la notificación de la resolución de denegación de concesión de la Renta Mínima de Inserción hasta el día 28 de noviembre de 2022, con el abono de los atrasos indebidos en cumplimiento con la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 17 de diciembre de 2021 (35 meses de indemnización).

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del presente dictamen:

1. Con fecha 4 de octubre de 2019, el reclamante, de nacionalidad griega, solicita la prestación de renta mínima de inserción ante el Centro de Servicios Sociales Valdebernardo, por carencia de recursos económicos, tramitándose como unidad de convivencia compuesta solo por el solicitante. El interesado acredita Certificado de Registro de Ciudadano de la Unión Europea, expedido el 23 de noviembre de 2017.

Mediante Resolución de la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social de 27 de diciembre de 2019 se deniega la solicitud por *“no acreditar carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, al disponer de un permiso de residencia que, conforme a la normativa sobre extranjería aplicable, ha sido concedido una vez acreditado que dispone de recursos económicos para sí y para los miembros de su familia”*.

Interpuesto recurso de alzada, es desestimado por Resolución del viceconsejero de Políticas Sociales de 14 de septiembre de 2020, argumentando que el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, exige para la concesión del permiso de residencia como el que ostenta el interesado la existencia de recursos económicos; a este argumento se añade que, sí como sostiene el interesado, carece de recursos económicos en el momento actual, el recurrente habría perdido su derecho a residir en España, por lo que su situación personal, a efectos de la normativa de extranjería sería de residencia no legal en la Comunidad de Madrid, lo que determinaría el incumplimiento del artículo 2.1 de la Ley 15/2001, y por tanto de la posibilidad de ser beneficiario en los términos legales citados.

2. Frente a la citada resolución, el interesado interpone recurso contencioso-administrativo, dando origen al Procedimiento Ordinario 1823/2020, ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Alega, en síntesis, que ingresó en el Centro de Atención Temprana *“El Parque”*, gestionado por Cruz Roja, el 18 de julio de 2017; que la tarjeta de residencia que ostenta fue emitida a través de los procedimientos internos del centro después de la evaluación de la

condición de ciudadano europeo y del informe psiquiátrico por la trabajadora social, sin que contara recursos personales disponibles, con todas las necesidades cubiertas por el centro y que, a la fecha de la demanda, reside en el Centro de Acogida “José Luis Vives”.

Invoca también que cumple con todos y cada uno de los requisitos señalados en la Ley 15/2001 y el Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, es decir:

1.- Es residente legal en la Comunidad de Madrid desde el 23 de noviembre de 2017.

2.- Consta empadronado en el Centro de Acogida “José Luis Vives” en Vicálvaro.

3.- Es mayor de 25 años y menor de 65.

4.- Se encuentra en situación de desempleo y no percibe ninguna prestación.

5.- Ha suscrito el compromiso de seguir programa individual de inserción.

Sostiene la disconformidad a derecho de las resoluciones recurridas invocando que la Administración confunde dos hechos que, sin embargo, el Real Decreto 240/2007 diferencia perfectamente, la concesión del permiso de residencia comunitario y el mantenimiento de dicho permiso; invoca las normas aplicables de la legislación nacional sobre extranjería y el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 24 de la Directiva 2004/38, y termina suplicando que se dicte sentencia por la cual anule la resolución recurrida y declare el derecho a percibir la Renta Mínima de Inserción desde el 4 de octubre de 2019, con los intereses y actualizaciones correspondientes.

3. La sentencia de la citada Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de diciembre de 2021 estima parcialmente el recurso interpuesto, anula la resolución recurrida por no ser la misma ajustada a Derecho y dispone la retroacción de las actuaciones habidas en vía administrativa para que la Administración, a la vista de la documentación presentada junto con la solicitud de prestación de la que aquí se trata, proceda a su valoración y a pronunciar, en consecuencia, la decisión que en Derecho proceda sobre la carencia o no de recursos económicos y sobre la reunión o no del resto de los requisitos exigibles para el reconocimiento del derecho solicitado.

El Tribunal señala que *«el sentido de esta sentencia ha de ser coincidente con el mantenido en resoluciones anteriores de esta misma Sala es supuestos en los que se aprecia identidad de razón.*

Así, en nuestra sentencia de 7 de diciembre de 2021, dictada en autos de PO 332/2020, afirmamos:

“Pues bien, la resolución administrativa impugnada, ya se adelanta, no es conforme a Derecho. La resolución se fundamenta en la falta de acreditación de carencia de recursos económicos por parte del actor, cuando es lo cierto que este, a través de los documentos presentados con su instancia inicial, si acreditaba que carecía de los mismos.

Por ello, y visto el informe emitido al recurso de alzada interpuesto por la recurrente, así como el expediente administrativo, más bien parece que la razón de dicha denegación se encuentra en la condición de residente extranjero en nuestro país del recurrente circunstancia de la cual, también se hace depender la justificación de la negativa a la concesión de la ayuda por parte de la defensa de la Administración.

Pero sobre esta cuestión ya se ha pronunciado esta Sala y Sección en Sentencia de fecha 15 de febrero de 2021 en resolución del PO

376/2019, y también en la Sentencia de fecha 30 de junio de 2021 en resolución del PO 930/2019, por lo que a lo razonado en dichas resoluciones nos remitimos ahora, en unidad de criterio. Dijimos en aquellas resoluciones, por lo que ahora interesa, lo siguiente:

(....) La aplicación al caso de la normativa expuesta, y la concordante con ella, debe conducir a la estimación parcial del presente recurso por las razones que se pasa a exponer. De entrada, no resulta de recibo el motivo denegatorio expresado por la demandada en la resolución de 30 de mayo de 2018 puesto que no ha tenido en cuenta que el actor disfruta de la situación de residencia permanente en España, como ciudadano de la Unión Europea, desde el día 12 de junio de 2017.

Por el contrario, le ha aplicado, según parece, los requisitos (en particular, la tenencia de recursos económicos suficientes) que le habrían sido exigidos, en su caso, para poder obtener una autorización de residencia en España por tiempo superior a tres meses, de acuerdo con el artículo 7.1.b) del ya citado Real Decreto 240/2007. Un precepto que, por lo dicho, no resultaría posible considerar en este caso y una conclusión, la alcanzada a su vista, que resultaría igualmente contraria a Derecho puesto que habría ignorado que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, como sería el caso, tienen derecho de residencia, en los términos establecidos en los artículos 7, 8 y 9 del repetido Real Decreto 240/2007 mientras cumplan las condiciones previstas en ellos y que, incluso para poder cumplir tales condiciones (en su caso, las económicas) el apartado 2 del artículo 9.bis de la misma disposición reglamentaria prevé que “El recurso a la asistencia social en España de un ciudadano de algún Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de un miembro de su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión”.

En todo caso, reiteramos, no sería de aplicación al caso del actor lo dispuesto en tales preceptos puesto que tiene la condición de residente permanente en España desde el día 12 de junio de 2017.

Siendo así lo anterior, el reconocido de esta situación de residencia permanente como ciudadano de la Unión Europea desde la indicada fecha hace que, en todo caso, no pudiera haber sido contemplado el requisito de la tenencia de medios económicos pues, por disposición del artículo 10.1 del Real Decreto 240/2007, ni siquiera el mismo se habría debido tener en cuenta para el reconocimiento de tal situación por las autoridades de extranjería, por la exclusión que en él se hace de lo dispuesto en el capítulo III.

Junto a lo anterior, es necesario hacer notar que la normativa reguladora de la renta mínima de inserción exige para poder ser persona perceptora de la misma la situación de “residencia legal” en la Comunidad de Madrid, lo que el actor cumple, así como la carencia de recursos económicos; situación para cuya definición el propio artículo 8.1 de la Ley 15/2001 utiliza, incluso, la imposibilidad de obtenerlos por medios de pensiones y prestaciones de sistemas públicos de protección social».

4. Con fecha 4 de febrero de 2022, se procede a requerir al interesado documentación necesaria que permita determinar si, durante el tiempo al que hay que retrotraerse, concurren los requisitos exigibles para el reconocimiento del derecho y el importe que, en su caso, procede abonar. Dicho requerimiento es notificado mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado n.º 108 de 6 de mayo de 2022, al ser devuelto por desconocido.

El 11 de mayo de 2022, desde la Subdirección General de Prestaciones Económicas se remite escrito al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Octava, en el que se solicitan las medidas a adoptar dada la

imposibilidad de determinar el importe de los atrasos que corresponde abonar dado que el interesado no ha aportado documentación alguna. Asimismo, se le indica que no consta otra dirección donde localizar al interesado.

Con fecha 1 de junio de 2022, se recibe Diligencia de Ordenación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que se facilitan los datos de contacto del reclamante, y la nueva dirección en la que realizar las notificaciones.

El 2 de junio de 2022 el interesado presenta documentación para unir a su expediente, que no coincide con la que se había solicitado, emitiéndose nuevo requerimiento de fecha 9 de junio de 2022. Nuevamente, se aporta documentación con fechas 20 y 23 de junio de 2022 y se efectúa requerimiento de documentación complementaria de fecha 24 de junio de 2022.

Tras aportarse la totalidad de la documentación requerida, por Resolución de la Dirección General de Integración de 28 de octubre de 2022, se procede a:

- Abonar al reclamante la cantidad de 8.000 euros, en concepto de atrasos por el periodo comprendido entre 1 de enero de 2020 a 31 de agosto de 2021.

- Denegarle la prestación de renta mínima, con efectos 1 de septiembre de 2021, por no acreditar carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción, al superar los ingresos de su unidad de convivencia la cuantía de renta mínima establecida para el año en curso en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid (Artículo 12.2 del Reglamento de la Renta Mínima de Inserción,

aprobado por Decreto 126/2014, de 20 de noviembre y artículos 6 y 10 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción.

TERCERO.- Presentada la reclamación, mediante oficio de 28 de enero de 2023, a la vista de la documentación aportada en la reclamación, se requiere al reclamante para que aporte DNI o documento acreditativo equivalente y que especifique las lesiones producidas, concretando los medios de que pretenda valerse mediante las alegaciones, documentos e informaciones que estime oportunos y la proposición de prueba, en su caso. Con fecha 19 de abril de 2023, el interesado cumplimenta el requerimiento.

El 12 de abril de 2023 el reclamante solicita certificado de silencio administrativo, solicitud que es inicialmente rechazada, al encontrarse la reclamación en plazo para resolver. Finalmente, dado que el 28 de junio de 2023 ya ha finalizado el plazo para resolver, se emite dicho certificado.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), también con fecha 17 de abril de 2023, se solicitó informe a la Dirección General de Integración, que es emitido el 27 de abril de 2023 y en el que se propone la inadmisión de la reclamación, ya que en la misma *“en ningún momento se especifican las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre las mismas y el funcionamiento de los servicios públicos, ni la detallada evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”*.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC, el 10 de mayo de 2023 se comunica al reclamante el inicio del trámite de audiencia telemático y se procede al envío del expediente. En uso del indicado trámite, el 24 de mayo de 2023, el interesado presenta escrito de alegaciones, en el que, en síntesis, considera acreditados los hechos y la relación de causalidad

con el funcionamiento de un servicio público autonómico y reitera que *“la detallada evaluación económica de la responsabilidad patrimonial ya está aclaradas, con la indemnización correspondiente pendiente de fiscalización por vuestro Departamento de Tesorería o de Pagos”*.

Finalmente, con fecha 30 de junio de 2023, la secretaria general técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales formula propuesta de resolución del procedimiento, en la que considera que no cabe apreciar la existencia de un daño antijurídico que el reclamante no tenga el deber de soportar, por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

CUARTO.- La consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, mediante solicitud que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 3 de julio de 2023, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada en la sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 27 de julio de 2023.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a.

de su Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3. c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC, a la vista de la fecha de iniciación del procedimiento.

El reclamante ostenta legitimación activa al amparo del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), por cuanto es el eventual destinatario de la Renta Mínima de Inserción y cuya solicitud dio inicio al procedimiento para su concesión o denegación.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, por cuanto la Renta Mínima de Inserción es una prestación de competencia autonómica, que se encuentra regulada por la citada Ley 15/2001 y el Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, del Consejo de Gobierno, que aprobó su Reglamento.

De conformidad con el artículo 38, letra b) de la referida Ley, es competencia del Gobierno Regional, a través de la consejería del ramo, *“la concesión, denegación, modificación, suspensión, extinción, pago y financiación de la prestación de renta mínima de inserción”*.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a contar desde que tuvo lugar el hecho o acto o desde que se manifestó su efecto lesivo, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, si bien se establece que *“en los casos en que proceda reconocer*

derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso- administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”.

Sin embargo, en el presente supuesto, es preciso señalar que el derecho a indemnización del reclamante por el supuesto funcionamiento anormal de los servicios públicos no deviene de la Sentencia de 17 de diciembre de 2021 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, que, si bien anula la correspondiente resolución administrativa, su efecto es la retroacción de las actuaciones para su adecuada tramitación. Es posteriormente, cuando se determinan por la Administración los efectos económicos de la meritada sentencia, a través de la Resolución de la Dirección General de Integración de 28 de octubre de 2022, por la que se procede a abonar al reclamante la cantidad de 8.000 euros, en concepto de atrasos por el periodo comprendido entre 1 de enero de 2020 a 31 de agosto de 2021 y a denegarle la prestación de renta mínima, con efectos 1 de septiembre de 2021, cuando se materializa el supuesto daño económico que el reclamante alega, y esa es la fecha que constituye el *dies a quo* para el cómputo del plazo. En consecuencia, la reclamación, interpuesta el 21 de octubre de 2022, habría sido formulada dentro del plazo legal.

En todo caso, cabe destacar, como ahora analizaremos, los confusos términos en que se manifiesta el escrito del reclamante, lo que dificulta en gran medida la determinación del ámbito económico y temporal de la presente reclamación.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal y como ha quedado reflejado en los

antecedentes de hecho, se ha recabado informe del servicio afectado, que es el informe elaborado por la Dirección General de Integración, emitido el 27 de abril de 2023, aunque cabe destacar su parquedad, pues se limita a realizar un relato cronológico de los hechos y a proponer, como ya indicábamos, la inadmisión de la reclamación, pues en la misma *“en ningún momento se especifican las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre las mismas y el funcionamiento de los servicios públicos, ni la detallada evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”*.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia al reclamante y que se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada. 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.- 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 los artículos 32 y siguientes de la citada 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”.

Según abundante y reiterada jurisprudencia, por todas en Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014); 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 con 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 de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala, que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los

servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico: *“(...) lo relevante es que la antijuridicidad del daño no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta (...). Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”*.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. Tampoco procederá si el daño en cuestión no tiene la consideración de antijurídico, en el sentido de que el administrado no tenga el deber de soportarlo y si, además, no se encuentra vinculado causalmente con una actuación de la administración pública a la que se impute la responsabilidad.

Sobre la realidad del daño, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, consideró 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 quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.

De otra parte, esta Comisión viene destacando (por todos, en el dictamen 162/17) que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el daño producido y el nexo causal o relación causa-efecto entre el mismo y el funcionamiento del servicio público.

Trasladando lo indicado al presente expediente y, en particular refiriéndonos en primer lugar a la exigencia de que en materia de responsabilidad patrimonial, el daño indemnizable sea real y efectivo y que resulte adecuadamente probado, cabe destacar la confusión que subyace en el escrito de reclamación y en las posteriores aclaraciones del reclamante, quien se refiere en ocasiones al tercer trimestre de 2019 como único objeto de su reclamación, para, en otras, aludir a un total de 50.000 euros, correspondientes a “35 meses de indemnización”. Además, sin concreción, alude a que “*la lesión del derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral, mediante los denominados Programas Individuales de Inserción y demás medidas de inserción establecidas en el título III de la Ley ha contribuido aún más a su exclusión social y ha dañado aún más su posibilidad y oportunidad de inserción social y laboral más los daños morales y psicológicos ocasionados*”.

En este sentido, como hemos señalado en dictámenes tales como el 248/21, de 25 de mayo, no constituyen un daño efectivo las “*meras especulaciones sobre perjuicios*” hipotéticos, ni “*las pérdidas contingentes o dudosas*” y, considerando que ese requerimiento lleva a

excluir los daños eventuales o simplemente posibles, como ha declarado la relevante STS de 12 de mayo de 1997 y, más recientemente la STS de 16 de junio de 2015, observamos que en este caso, más allá del importe confuso correspondiente al supuesto período de percepción de la Renta Mínima de Inserción que reclama, el interesado no ha podido acreditar otros daños cuantificables adicionales, con independencia de la situación de vulnerabilidad que afirma padecer.

En todo caso, debemos partir de que, en ejecución de la tantas veces citada Sentencia de 17 de diciembre de 2021 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la Administración autonómica tramitó el correspondiente procedimiento, que culminó en la Resolución de la Dirección General de Integración de 28 de octubre de 2022, por la que se procede a abonar al reclamante la cantidad de 8.000 euros, en concepto de atrasos por el periodo comprendido entre 1 de enero de 2020 a 31 de agosto de 2021 y a denegarle la prestación de renta mínima, con efectos 1 de septiembre de 2021, por no acreditar carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 15/2001, al superar los ingresos de su unidad de convivencia la cuantía de renta mínima establecida para el año en curso en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, es preciso recordar que el artículo 21.1 de la Ley 15/2001 dispone que contra las resoluciones administrativas de concesión, denegación, modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación de Renta Mínima de Inserción se podrán interponer cuantos recursos administrativos y jurisdiccionales se contemplan en la legislación vigente y, en consecuencia, según tiene establecido esta Comisión, en nuestros dictámenes 38/19, de 31 de enero, 177/17, de 4 de mayo y 436/17 de 30 de noviembre, siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, “la

reclamación de responsabilidad patrimonial no puede articularse, so pena de incurrir en fraude de ley (artículo 6.4 CC), como una vía para atacar la legalidad de actos administrativos firmes ya sea por no haber sido recurridos en plazo o por haber sido desestimados los recursos interpuestos contra los mismos”.

Este mismo criterio se recoge en la jurisprudencia 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*” [Sentencia del Tribunal Supremo 23 de febrero de 2015 (Rec. 299/2014)].

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid señala que no cabe acudir al mecanismo de la responsabilidad patrimonial para solventar la falta de impugnación de los actos pretendidamente dañosos, por lo que la falta de utilización por el reclamante de la preceptiva vía impugnatoria -administrativa y/o judicial- frente a las resoluciones y pronunciamientos contrarios a sus intereses (en este caso concreto, la Resolución de la Dirección General de Integración de 28 de octubre de 2022) impediría apreciar el necesario requisito de la antijuridicidad del perjuicio [así en la sentencia n.º 210/2015, de 20 de marzo de 2015-recurso 205/2013- y en la n.º 453/2015, de 25 junio de 2015 (recurso 702/2013)].

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen al no haberse acreditado un daño antijurídico imputable a la administración autonómica.

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 julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 411/23

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid