

Dictamen n.º: **272/10**  
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **08.09.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 8 de septiembre de 2010, sobre consulta formulada por el Consejero de Presidencia Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2.007, de 21 de diciembre, en expediente de responsabilidad patrimonial promovido por P.H.F., por daños sufridos como consecuencia de un robo en su domicilio.

La cuantía de la reclamación es indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito de fecha 24 de diciembre de 2009, presentado el día 24 de marzo de 2010, se formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid, por los daños ocasionados como consecuencia del robo sufrido por el reclamante en su domicilio, perpetrado, según aduce, por un menor que se encontraba en tal momento *“bajo el régimen de la Comunidad de Madrid”*.

A dicho expediente se le asignó el número de registro de entrada 265/10, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, se consideró suficiente.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección II, cuyo Presidenta, la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 8 de septiembre de 2010.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente resultan los siguientes hechos:

1.- El día 1 de marzo de 2007, sobre las 19:30 horas el reclamante sufrió un robo en su domicilio, del que le fueron sustraídos diversos objetos de valor (4 relojes, una pulsera de oro blanco con diamantes y esmeraldas y otras joyas), así como dinero en metálico (10.700 € y 2.000 dólares a razón de 1,45.-€ el dólar en dicho momento), tal y como se manifiesta en la denuncia presentada ante la Policía Nacional (folio 11 del expediente administrativo).

2.- A raíz de la denuncia presentada se iniciaron las actuaciones de investigación e instrucción, encontrándose en el domicilio del reclamante varios juegos de huellas digitales de los que se pudo extraer la identificación del menor M.J., tal y como consta en el informe pericial sobre identificación de huellas de 5 de febrero de 2008, elaborado en el seno de las diligencias preliminares 8606/2007 (folios 14 a 21 del expediente administrativo).

3.- Iniciadas las correspondientes actuaciones judiciales por el Ministerio Fiscal, que considera probada la participación del menor en los hechos en su escrito de alegaciones de fecha 21 de febrero de 2008 (folios 8 y 9 del expediente administrativo), el Juzgado de Menores nº 5 de Madrid acordó la apertura del trámite de audiencia mediante auto de 28 de febrero de 2008.

Habiéndose suspendido dicha audiencia a petición del letrado representante del menor, no consta que la misma se haya celebrado, concluyendo el procedimiento mediante Auto de sobreseimiento de fecha 16 de julio de 2009, por encontrarse el menor en paradero desconocido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 641 y 834 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 (folio 4 del expediente administrativo).

**TERCERO.-** Por dichos hechos, se ha instruido el procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

**CUARTO.-** Con respecto al procedimiento seguido, con fecha 17 de mayo de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, comunica al reclamante la recepción de la reclamación y el inicio de la tramitación del expediente (folio 24 del expediente administrativo).

Consta que mediante oficio de 7 de junio de 2010, notificado el día 16 del mismo mes, se ha concedido al reclamante el trámite de audiencia regulado en los artículos 84 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), y 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, RPRP, sin que conste haberse presentado el correspondiente escrito de alegaciones por aquél.

Igualmente, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del citado Real Decreto, se han recabado los informes preceptivos del Servicio afectado, así como los que se han estimado necesarios. En concreto, se

incorpora al expediente informe de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor, de fecha 26 de abril de 2010, en el que se indica que el menor ingresó con fecha 8 de julio de 2006 en el centro de ejecución de medidas judiciales “*El Laurel*”, para el cumplimiento de una medida cautelar por tres meses en régimen semiabierto, impuesta por el Juzgado de Menores nº 4 de Madrid, añadiendo que “*con posterioridad el menor no ha cumplido ninguna medida judicial en centros dependientes de esta Agencia*”, (folio 27 del expediente administrativo).

Por otro lado, se indica en dicho informe que en todo caso el menor se encontraría bajo la patria potestad de sus padres.

Con fecha 25 de mayo de 2010, se solicita ampliación del informe emitido en relación con el papel del Juez de Menores en la imposición y cumplimiento de la medida cautelar que afectaba al menor infractor, fecha de aprobación del programa individual de ejecución de medida y cualquier otra que se considere de interés. Con fecha 31 de mayo de 2010, se emite el informe solicitado.

**QUINTO.-** Una vez cumplido el trámite de audiencia, con fecha 12 de julio de 2010, se formula por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia Justicia e Interior, propuesta desestimatoria de la reclamación por los motivos que obran en la misma. En concreto, dando por buena la imputación que del robo se hace al menor en el escrito de reclamación, se considera que la actuación de la entidad gestora del centro de menores en que M.J. cumplía las medidas cautelares que le fueron impuestas por el juez de menores, se atuvo escrupulosamente a la legalidad establecida por lo que no cabe hablar de la creación de un riesgo por su parte que fundamente la exigencia de responsabilidad patrimonial.

A estos antecedentes le son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC.

**SEGUNDA.-** El reclamante está legitimado activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1.992, (LRJ-PAC).

Ostenta asimismo legitimación pasiva la Comunidad de Madrid en cuanto titular del centro de menores en el que el menor estaba cumpliendo una medida cautelar interrumpida por su falta de regreso a aquél tras un permiso de fin de semana, sin perjuicio de la concurrencia de otras Administraciones en los hechos, al haberle sido concedido el permiso tras el que no regresó por un Juez de Menores, previo informe del Ministerio Fiscal, en los términos de lo dispuesto en el artículo 140.2 de la LRJ-PAC.

En cuanto al plazo para el ejercicio de la acción, el artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas”*.

En este caso, el robo se produjo el día 1 de marzo de 2007, habiéndose presentado la reclamación el 24 de marzo de 2010, aunque *prima facie* la reclamación sería extemporánea, lo cierto es que, en virtud del principio de

la *actio nata*, el cómputo del plazo de un año debe iniciarse en el momento en que se conozcan los datos precisos para el ejercicio de la acción, en este caso resulta determinante la autoría del robo, lo que en este caso no se produjo hasta el Auto de sobreseimiento de fecha 16 de julio de 2009, por encontrarse el menor en paradero desconocido. En virtud de lo anterior debe considerarse que la acción ha sido ejercitada en plazo.

**TERCERA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Procedimiento de tramitación al que, en virtud de la Disposición Adicional duodécima de la LRJ-PAC, en redacción dada por las Ley 4/1999, de 13 de enero, y de la Disposición Adicional primera del citado Reglamento, están sujetos las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud.

Se han cumplido los requisitos establecidos al efecto en la normativa aplicable, incluido el trámite de audiencia, regulado en los artículos 84 de la Ley 30/1992 de la LRJ-PAC y 11 del Real Decreto 429/1993 (RRPAP), del que se ha dado cuenta más arriba.

**CUARTA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración se reconoce en el artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978, desarrollado por los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, y supone el reconocimiento del derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Según abundante y reiterada jurisprudencia, 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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos:

*“(...) esta Sala ha declarado reiteradamente que no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogida en los artículos 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 139.1 de la vigente de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, la*



*generalización de dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aun en forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, que en este caso, como ha declarado la sentencia de instancia, no puede apreciarse ya que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en si mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo ni, mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.*

*La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.*

**QUINTA.-** Una vez sentado lo anterior, procede determinar si en este caso se da la necesaria relación de causalidad entre el daño padecido y la actuación de un servicio público de la Comunidad de Madrid.



En este punto, el reclamante con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial frente a la Comunidad de Madrid, pretende el resarcimiento del daño sufrido, bajo la consideración de que el menor al que se le imputa el robo en su domicilio, se hallaba *“bajo el régimen de la Comunidad de Madrid, encontrándose fuera de dicha situación cuando le buscaron para su presencia a juicio”*. Es decir, se estima que la referida Administración resulta responsable de los daños que considera probadamente causados por el menor M. J.

Tal y como resulta del relato de los hechos incluido en el cuerpo del presente dictamen, el proceso penal abierto por el Juzgado de Menores nº 5 de Madrid contra el menor M. J. por el robo producido en el domicilio del reclamante con fecha 1 de marzo de 2007, concluyó mediante Auto de sobreseimiento de fecha 16 de julio de 2009, en aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 641 y 834 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La Administración rechaza la reclamación por estimar que en todo momento se dio cumplimiento a la legalidad establecida, sin que se le pueda imputar la creación de un riesgo que genere responsabilidad patrimonial a su cargo.

Sin entrar en las consideraciones realizadas en la propuesta de resolución por la Administración consultante, este Consejo estima que la reclamación presentada ha de ser desestimada de plano, puesto que el presupuesto de hecho sobre el que se pretende basar la existencia de relación de causalidad es la atribución de la culpabilidad en el robo al menor M.J., sin que tal culpabilidad haya sido declarada judicialmente, con clara vulneración del derecho de presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución Española.

La configuración constitucional del derecho fundamental de presunción de inocencia, trae consigo consecuencias de innegable importancia, entre las

que se encuentra que nadie puede ser considerado culpable hasta que así se declare en sentencia condenatoria. Esta consecuencia quedó perfectamente descrita por el Tribunal Constitucional en la sentencia 157/1995 de 6 de noviembre de 1995, al afirmar que la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías, interpretando el artículo 24.2 de la Constitución Española a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 en su artículo 11.1 y demás tratados internacionales sobre la materia ratificados por España (Convenio de Roma para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 en el artículo 6.2 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 en el artículo 14.2).

La dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia fue afirmada en sede constitucional en la STC 109/1986, de 24 de septiembre (RTC 1986, 109) -Ponente Sr. Díez Picazo-, al considerar que *«el derecho a ser presumido inocente, que sanciona y consagra el apartado 2º del artículo 24 de la Constitución, además de su obvia proyección como límite de potestad legislativa y como criterio condicionador de las interpretaciones de las normas vigentes, es un derecho subjetivo público que posee su eficacia en un doble plano. Por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo»*.

En ausencia de culpabilidad del menor en el robo perpetrado en el domicilio del reclamante, origen del daño alegado, al no existir sentencia condenatoria por haber sido sobreseído el procedimiento judicial abierto en

su día para la persecución del delito, ninguna responsabilidad puede imputarse a la Comunidad de Madrid, al no existir relación de causalidad entre la actuación pública y el referido daño.

Por lo tanto este Consejo considera que no concurre el nexo causal necesario para hallarnos en presencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Este Consejo Consultivo considera que, a los efectos del dictamen solicitado, procede la desestimación de la reclamación efectuada, por falta de relación de causalidad.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3. 7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 8 de septiembre de 2010