

Dictamen n.º: **387/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.07.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de julio 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., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la ayuda recibida como víctima de violencia de género.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 16 de septiembre de 2024, la persona citada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de lo que considera una desatención y falta de ayuda ante su situación de desamparo.

En concreto refiere que es víctima de violencia de género, habiéndose dictado dos sentencias penales, una por malos tratos y otra de cárcel por quebrantamiento de orden de alejamiento contra su agresor. Describe que permanece

desempleada desde 2022, que ante la necesidad económica solicitó ayuda a los servicios sociales, pasando por varios trabajadores sociales sin que ninguno le diera respuesta convincente, solicitando en diciembre la ayuda al alquiler y al pago único prevista para víctimas de violencia de género, refiriendo que, tras numerosas llamadas y contactos con la Comunidad de Madrid y otros organismos, no recibió la ayuda solicitada del pago único hasta el 28 de agosto de 2024. Describe estar padeciendo una situación económica extremadamente precaria y acuciante, llevar un año sin agua caliente ni calefacción, con dificultades para adquirir alimentos y soportando un proceso judicial de lanzamiento de su vivienda por impago de una deuda de 10.000 euros con la empresa propietaria del inmueble. Sostiene, por último, que no ha recibido información, ni ayuda, ni apoyo psicológico y afirma hallarse incapacitada para trabajar debido al mal estado psíquico al que la situación le ha abocado.

Por los motivos descritos solicita una indemnización de 30.000 euros, y adjunta al escrito la siguiente documentación:

- Solicitud de ingreso mínimo vital de 9 de septiembre de 2024.
- Solicitud de pago único de ayuda a víctimas de violencia de género de 10 de abril de 2024.
- Decreto del Juzgado de 1ª Instancia número 2 de, de 4 de marzo de 2024.
- Justificante de solicitud de vivienda de protección oficial de 22 de marzo de 2024.

- Justificante de presentación de solicitud de ayuda al alquiler de 29 de febrero de 2024.
- Auto del Juzgado de violencia sobre la mujer número 1 de, de 23 de diciembre de 2022.
- Sentencia del Juzgado de lo Penal número 6 de, de 13 de enero de 2023.
- Informe sanitario sobre heridas en procedimiento judicial de violencia de género, de 22 de diciembre de 2022.
- Sentencia del Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de, de 23 de diciembre de 2022.
- Informe Servicios Sociales del Ayuntamiento de, de 21 de diciembre de 2023.
- Solicitud de alquiler social de 26 de mayo de 2024.
- Escrito de demanda de la empresa arrendadora de la vivienda.
- Copia de correos electrónicos a servicios sociales municipales y autonómicos.
- Decreto del Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de, de 27 de mayo de 2024, de suspensión de vista en procedimiento de desahucio.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, el órgano instructor requirió a la reclamante la mejora de su solicitud al encontrarse incompletos alguno de los documentos aportados, siendo

cumplimentado el requerimiento en fecha 25 de octubre de 2024.

Solicitado informe a la Dirección General de Igualdad este fue emitido con fecha 6 de noviembre de 2024, exponiéndose en el mismo: *“Con fecha de 21/12/2023, la interesada presentó una solicitud genérica, a través del Registro General del Ayuntamiento de, dirigida a la Dirección General del Servicio Público de Empleo, acompañada de la siguiente documentación:*

□ Un documento en el que figura una autorización para consulta de datos por medios electrónicos, en materia tributaria, así como una declaración responsable referida a vinculaciones con el arrendador de vivienda y en materia de ayudas de vivienda.

□ Dos anexos (I y III), relacionados con la solicitud de ayuda a personas arrendatarias de vivienda, en situación de vulnerabilidad.

□ Acreditación de los servicios sociales del Ayuntamiento de, relativa a la situación de exclusión social de la persona interesada.

□ DNI de la persona interesada.

□ Volante de empadronamiento, emitido por el Ayuntamiento de

□ Resolución de aprobación de prestaciones por desempleo, expedida por el SEPE.

□ Contrato de arrendamiento.

Con fecha de 8/04/2024, la interesada remitió un correo electrónico preguntando por el estado de dicha solicitud a la dirección PAGOUNICO@madrid.org. En esta misma dirección de correo electrónico le informaron de que la ayuda de pago único para mujeres víctimas de violencia de género se tramita en la Dirección General de Igualdad de la Comunidad de Madrid y, a tal efecto, le facilitaron el correo genérico del Área de Gestión Administrativa de la Subdirección General de Atención Integral a las Víctimas y Prevención de la Violencia de Género, de la Dirección General de Igualdad: gestionvvg@madrid.org.

El mismo día, la interesada reenvía ese correo al buzón de gestionvvg@madrid.org. Y desde este segundo buzón de correo electrónico, los profesionales localizaron la solicitud de 21/12/2023, en el registro de otra Consejería.

Analizada por los técnicos del Área de Gestión Administrativa la solicitud y documentación remitidas el 21/12/2023, se concluye que las mismas no podían ser tenidas en cuenta a los efectos de la presentación de solicitud de ayuda de pago único del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

A este respecto, debe indicarse que el formulario de solicitud de las ayudas económicas de pago único en materia de violencia de género, está contenido en la Orden 2739/2022, de 28 de noviembre, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueban las normas reguladoras para la concesión directa de las ayudas económicas de pago único recogidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Al final del formulario se recogen las cláusulas relativas a la Información sobre Protección de Datos y las Medidas de protección integral contra la violencia de género, que es obligatorio informar a todas las mujeres que solicitan la referida ayuda económica.

Tampoco la documentación que acompañaba a la solicitud era la documentación necesaria para valorar si la mujer podía ser beneficiaria de la ayuda económica.

Por lo anterior, el mismo día 8/04/2024 responden a la interesada adjuntándole la solicitud registrada el 21/12/2023, la Orden 2739/2022, de 28 de noviembre, antedicha, y el modelo de solicitud correcto.

En este mismo correo, se le sugiere que acuda al Punto Municipal del Observatorio Regional de la Violencia de Género que resulte más cercano a su domicilio, para que pueda ser asesorada por las profesionales y pueda presentar la solicitud de ayuda correctamente.

Finalmente, la interesada presentó el 16/04/2024, solicitud de ayuda de pago único del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, dirigida a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, acompañada de la siguiente documentación:

☐ Relación de movimientos bancarios.

☐ Resolución de aprobación de prestaciones por desempleo, expedida por el SEPE.

☐ Volante de empadronamiento, emitido por el Ayuntamiento de

□ Sentencia 11/2023, 13/01/2023, del Juzgado de lo Penal número 6, de

□ Solicitud de orden de protección, de fecha 22/12/2022.

□ Documento relativo a Plan de Seguridad Personalizado, a favor de la interesada, de 29/12/2022.

El 21/05/2024 se remite a la interesada, desde el buzón de gestionvvg@madrid.org, un correo electrónico informándole de que se ha recibido correctamente la solicitud de ayuda de pago único para víctimas de violencia de género, así como toda la documentación necesaria y que sigue adelante la tramitación.

Con fecha de 19/07/2024, se dicta resolución por la que se concede a Dña., la cuantía de 2.880,00 euros en concepto de ayuda económica de pago único establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

El pago de la ayuda se llevó a efecto con fecha 23/08/2024, mediante documento contable OK/2024/0000513689.

Con fecha de 11/09/2024, le fue remitida notificación de la resolución de concesión, mediante el Sistema de Notificaciones Telemáticas NOTE de la Comunidad de Madrid, en el que la interesada figuraba de alta, siendo aceptada esta notificación el mismo día”.

Al margen de lo informado sobre el reconocimiento de la ayuda económica analizada, la dirección general refiere también: “que desde la Subdirección General de Atención Integral a las Víctimas y Prevención de la Violencia de Género se remitió el 13/08/2024, información acerca de la posibilidad de ingresar en

un centro de emergencia de la Red de Atención Integral para la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, con la posibilidad de prolongar posteriormente su estancia en un recurso de media y larga estancia, vista la situación de riesgo que describía la interesada y de sus problemas económicos.

El mismo día 13/08/2024, la interesada respondió por correo electrónico declinando la invitación y explicando que quería quedarse con sus mascotas y que hablaría con la compañía de telefonía confiando en que se solucionase el pago y subsanase su situación”.

Al informe se adjunta:

- Solicitud genérica presentada el 21 de diciembre de 2023.
- Solicitud de ayuda de pago único presentada el 16 de abril de 2024.
- Copias de correos electrónicos.
- Documento contable OK.
- Orden, de 19 de julio de 2024, de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de concesión ayuda de pago único

Otorgado trámite de audiencia, la reclamante aporta numerosa documentación relativa a procedimientos judiciales, resolución del INSS de denegación de ingreso mínimo vital e informes médicos, entre otros.

Asimismo, la reclamante presenta manuscrito en el que reprocha la actuación de los abogados de oficio que le han sido asignados por falta de empatía e información.

Finalmente, con fecha 18 de junio de 2025, la Secretaría General Técnica formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- El mismo 18 de junio de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 327/25 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 16 de julio de 2025.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. 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 al tratarse de la persona que sufre la situación de desamparo que reprocha a la falta de ayudas de la Administración.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, a través de su consejería con competencias en asuntos sociales, y en concreto las atribuidas a la Dirección General de Igualdad, al amparo del artículo 9.1.3 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que dispone que corresponde a este órgano las competencias relativas a *“La adopción de medidas dirigidas a prevenir y erradicar cualquier manifestación de la violencia que se ejerce sobre las mujeres, sus hijos e hijas y otras personas dependientes de ellas, trabajando coordinadamente con todas las administraciones públicas implicadas”*. Asimismo, le confiere a la misma dirección general competencias en *“La adopción de medidas de atención integral a través de la Red de Puntos Municipales del Observatorio Regional de la Violencia de Género y de la Red de Centros y Servicios para Mujeres víctimas de violencia de género de la Comunidad de*

Madrid, con especial atención a aquéllas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la red de Oficinas de Asistencia a Víctimas de Delito de la Comunidad de Madrid”. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones en materia de protección social.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo.

En el caso que nos ocupa, la reclamación se presentó el 16 de septiembre de 2024 y, si atendemos al reproche concreto del retraso en el pago de la ayuda económica solicitada, siendo esta reconocida el 19 de julio de 2024 y abonada en el mes siguiente, ninguna duda ofrece la presentación en plazo de la reclamación.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, debidamente motivada.

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.- 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.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de 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.

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, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. 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 la reclamación que nos ocupa, como se ha recogido en los antecedentes, se refiere una situación de desamparo por encontrarse sin trabajo, incurso en un procedimiento de desahucio y ser víctima de violencia de género.

A este respecto, cabe tener presente que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no puede constituir un procedimiento universal para analizar la actuación de distintas administraciones en materia de empleo, vivienda, o las diferentes medidas de protección a las víctimas de violencia de género.

Así, será a través de los distintos procedimientos donde deberá analizarse la procedencia o no de los subsidios de desempleo, ingreso mínimo vital o ayudas habitacionales, entre otras, solicitadas por la reclamante.

Por otra parte, la configuración de España, en el artículo 1 de nuestra Constitución, como un estado social, obliga a los poderes públicos a desarrollar políticas de protección social frente a situaciones de vulnerabilidad, pero no puede olvidarse que es al legislador estatal y autonómico al que corresponde determinar su extensión y contenido, atendiendo, además de a las correspondientes prioridades políticas, a criterios económicos y disponibilidades presupuestarias. La insuficiencia de esas medidas frente a situaciones de necesidad no permite acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial, que solo prevé la responsabilidad frente al Estado legislador ante leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al derecho de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 32.3 de la LRJSP.

Por tanto, no cabe en este procedimiento analizar la genérica alegación de falta de ayudas ante la situación de vulnerabilidad en la que dice encontrarse la reclamante.

Sí se aprecia un reproche concreto susceptible de generar la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por la gestión de sus competencias en materia de protección a las mujeres víctimas de violencia de género. Así, se hace específica

referencia al retraso en el reconocimiento de la ayuda prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en el que se establece: *“Cuando las víctimas de violencia de género careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, recibirán una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional”*.

A tal efecto, debemos recordar que, no todo retraso en la tramitación de un procedimiento conlleva *per se* el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Para que exista la necesaria antijuridicidad de los daños es preciso que la dilación sea manifiesta e injustificada. La jurisprudencia viene razonando (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de julio de 2019 (Rec. 1023/2017) que *“el simple transcurso del plazo legalmente establecido para la resolución y notificación administrativa no es suficiente para el surgimiento de la responsabilidad administrativa. Sólo nos encontraremos ante un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, cuando la demora sea ‘injustificada’*.” Así, la referida sentencia razona que el retraso en la resolución no tendrá consecuencias, por ejemplo, en aquellos casos en que el plazo legal para el dictado de la resolución sea suspendido para la realización de distintos trámites o para la subsanación de defectos de la propia solicitud, o cuando sea causa de la actuación del propio administrado (Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2011). También se ha considerado justificado el retraso

en aquellos supuestos en que la demora es consecuencia de una dificultad objetiva de la aplicación de la normativa; supuesto este último analizado, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006 (Rec. 3347/2002).

Así, analizando el *iter* de la solicitud de la ayuda económica que nos atañe, cabe indicar que la misma se presentó en el Registro del Ayuntamiento de el 21 de diciembre de 2023, en un impreso dirigido al Servicio Público de Empleo Estatal y en el que se incluía distintas ayudas competencia tanto del Estado como de la Comunidad de Madrid. Esta circunstancia hizo que la pretensión de la reclamante no tuviera entrada efectiva en la consejería competente para su tramitación y reconocimiento. Es con motivo de que la reclamante remitiera un correo electrónico el 8 de marzo de 2024, cuando la Dirección General de Igualdad tiene conocimiento de la solicitud. La falta de documentación y de presentación en forma de la misma hizo que ese órgano requiriera la subsanación de la solicitud, lo que efectuó la reclamante el 16 de abril de 2024, siendo reconocida la ayuda, por un importe de 2.880 euros, el 19 de julio de ese mismo año, y hecha efectiva el 23 de agosto posterior.

Considerando que el artículo 13 de la Orden 2739/2022, de 28 de noviembre, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueban las normas reguladoras para la concesión directa de las ayudas económicas de pago único recogidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, dispone que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de tres meses contados desde la fecha de entrada de la solicitud de ayuda en el registro del órgano competente para resolver, se aprecia una dilación mínima carente de entidad para generar responsabilidad, en tanto la solicitud es de fecha 16 de abril y el

pago se hizo efectivo el 23 de agosto del mismo año. El retraso en el registro efectivo de la solicitud inicial cursada en diciembre de 2023 no fue sino consecuencia de la falta de presentación en forma de la misma que, si bien denota una cierta falta de coordinación y conocimiento de los registros administrativos, también es cierto que la reclamante podía haber solicitado la información precisa para su correcta presentación, como hizo en el mes de marzo posterior.

En todo caso, a la vista de la cuantía de la ayuda legalmente prevista, que se limita a 2.880 euros, no parece que un pequeño retraso en su pago pueda ser causa de perjuicios reseñables que hayan agravado la situación de vulnerabilidad de la reclamante, comprobándose en la documentación aportada que la demanda de desahucio era anterior a la fecha de la solicitud inicial y por impago muy superior a esa cantidad, por lo que la anticipación en unas semanas de la ayuda carecería de eficacia para enervar la acción de desahucio que, en todo caso, consta suspendida.

En consecuencia, no se aprecia que la tramitación y reconocimiento de la ayuda de pago único en cuestión haya ocasionado un daño real y efectivo a la reclamante, y en todo caso, no concurriría antijuridicidad en el mismo.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse daño antijurídico atribuible al servicio público.

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 16 de Julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 387/25

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid