



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE ESTADO DE JUSTICIA

SECRETARÍA GENERAL PARA LA INNOVACIÓN Y CALIDAD  
DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE  
JUSTICIA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COLABORACIÓN  
INSTITUCIONAL PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

D.  
C/

Exp. Res. Pat. Estado. 424/2017

Al objeto de su notificación, se acompaña copia de la resolución de fecha 27/11/2020, dictada por el Secretario de Estado de Justicia (por delegación del Ministro de Justicia según Orden JUS/987/2020, de 20 de octubre) en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial del Estado nº 424/2017 promovido por D.

EL CONSEJERO TÉCNICO,

**NOTA:**

Los correspondientes trámites administrativos para el abono de la indemnización se realizarán por parte de la Subdirección de Programación Económica del servicio Público de Justicia.- c/ San Bernardo 21. Despacho 19.-28071-Madrid -Teléfono: 91-396 24 94.

CORREO ELECTRÓNICO: [respat@mjusticia.es](mailto:respat@mjusticia.es)

C/ SAN BERNARDO, 19  
28015 MADRID  
TEL. 922007214  
914472395  
FAX. 91 190.46.46



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

**RESOLUCIÓN RELATIVA A LA SOLICITUD FORMULADA POR DON  
EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL POR FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

EXPEDIENTE Nº: 424/2017

JMP

Visto el expediente instruido a instancia de don  
en el que se reclama una indemnización por funcionamiento  
anormal de la Administración de Justicia, resulta:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** El reclamante presentó una solicitud de responsabilidad de la  
Administración el día 1 de agosto de 2017, en la que se expone lo siguiente:

1º) El interesado formuló una denuncia el 16 de junio de 2011 por  
negligencia médica contra dos enfermeras, el médico internista de planta y la  
doctora del Hospital

2º) La denuncia correspondió, por turno de reparto, al Juzgado de  
Instrucción nº 46 de Madrid que, mediante el Auto de fecha 1 de julio de 2011,



acordó la incoación de las Diligencias Previas nº 3868/2011, así como librar un oficio al referido hospital, a fin de solicitar la historia clínica completa del paciente.

3º) El 19 de diciembre de 2011, se acordó mediante una providencia dar traslado al médico forense para que emitiera un informe sobre la posible existencia de negligencia profesional en los hechos denunciados.

4º) El solicitante alega que el expediente físico de este procedimiento desapareció del juzgado, que preguntado por el hoy reclamante no ofreció ninguna explicación sobre la desaparición. El interesado alega que dicha pérdida se debió a la falta de diligencia en su custodia.

5º) El 30 de abril de 2013 se declaró reconstituído el expediente y se acordó la continuación de las actuaciones desde el punto en el que se encontraban, y fue necesario solicitar de nuevo la historia clínica. También se acordó requerir al mencionado hospital para que identificara a los facultativos, trámite que fue evacuado el 23 de mayo de 2013.

6º) El 4 de septiembre de 2013 el juzgado acordó reiterar el traslado al médico forense para que emitiera un informe sobre la posible existencia de negligencia profesional. Dicho informe fue finalmente emitido el 25 de noviembre de 2013 en sentido favorable a una posible existencia de negligencia profesional. No obstante, el informe médico forense no fue unido a los autos hasta el día 31 de marzo de 2014, en que quedaron pendientes de adoptar la resolución procedente.

7º) El 28 de abril de 2015 la representación letrada del solicitante solicitó la ampliación del informe médico forense y la práctica de diligencias de prueba; solicitud esta que reiteró mediante escritos de 15 de octubre 2015 y 9 de marzo de 2016, sin que el juzgado acordara nada al respecto. Mediante la Providencia de 18 de noviembre de 2015, notificada a su procurador el 6 de abril de 2016, el juzgado le volvió a requerir que aportara de nuevo sus anteriores escritos de



fecha 28 de abril de 2015 y 15 de octubre de 2015, de lo que deduce que se habían extraviado. Los documentos fueron aportados, sin que se recibiera respuesta del juzgado.

9º) El 12 de mayo de 2016 el Ministerio Fiscal emitió un informe por el que despachó el traslado conferido a los efectos previstos en los artículos 324 y 773 de la LECrim. En él interesó el archivo de las actuaciones por prescripción del delito investigado. El 16 de junio de 2016 se dictó un auto que declaró extinguida la responsabilidad criminal de los investigados por prescripción del delito. Frente a ello, el interesado formuló un recurso de reforma que fue desestimado por el Auto de 22 de agosto de 2016.

10º) Posteriormente, la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Madrid dictó la Sentencia de fecha 18 de enero de 2017, en la que se establece que efectivamente el recurso de reforma debió prosperar porque el plazo de prescripción era de cinco años, y que tanto la actuación del juzgado como la del Ministerio Fiscal fue errónea. No obstante, considera que el delito ya está prescrito porque no se dirigió el procedimiento contra persona determinada.

11º) Por todo lo anterior, concluye el interesado que la tramitación del presente asunto se ha producido con un evidente retraso y falta de diligencia que es imputable al propio juzgado. Por los daños y perjuicios causados, reclama una indemnización que asciende a la cantidad de 534.989,54 euros, como cantidad a tanto alzado.

**SEGUNDO:** La entonces Subdirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal acusó recibo del escrito de reclamación el 19 de octubre de 2017. Además, el 23 de julio de 2018 se solicitó al mencionado juzgado un testimonio de las actuaciones, que se recibió el 21 de agosto de 2018.



**TERCERO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), la citada Subdirección General envió el expediente a informe del Consejo General del Poder Judicial. En dicho informe, emitido el 29 de abril de 2019, se concluye que en el procedimiento que dio lugar a la reclamación se ha producido un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

**CUARTO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPACAP, el 5 de junio de 2019 se concedió el trámite de audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones pertinentes. Se han presentado alegaciones en las que se reafirma en su pretensión inicial, y se precisan los conceptos indemnizatorios que integran la indemnización solicitada.

**QUINTO:** La entonces Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia redactó una propuesta de resolución parcialmente estimatoria el 20 de enero de 2020.

**SEXTO:** Remitido el expediente al Consejo de Estado para su preceptivo dictamen, fue evacuado el 23 de abril de 2020 con el nº 112/2020, en el que concluye que procede estimar parcialmente la presente reclamación.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO:** Son de aplicación a este expediente las siguientes normas:

- Artículo 121 de la Constitución española.



- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Y restantes disposiciones de pertinente y general aplicación.

**SEGUNDO:** El Consejo General del Poder Judicial ha informado lo siguiente:

*"El reclamante solicita indemnización por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como consecuencia de las dilaciones indebidas habidas en la tramitación del procedimiento penal en la que era parte, que determinaron la absolución de la persona acusada por prescripción del delito.*

*Del examen del testimonio de particulares que obra en el expediente se desprende que por auto de fecha 16 de junio de 2016 se declaró prescrito el delito objeto de la denuncia, que había dado lugar a la sustanciación de las diligencias previas 3868/2011 seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº 46 de Madrid.*

*En los fundamentos jurídicos segundo y tercero del Auto dictado en fecha 18 de enero de 2017 por la Sección 6ª de la Audiencia Provincial de Madrid se hace expresamente constar lo siguiente que «SEGUNDO.- Asiste la razón al recurrente respecto del plazo de prescripción establecido en la ley respecto de los hechos investigados. En efecto, el art. 131 vigente desde el 1 de octubre de 2004 hasta el 23 de diciembre de 2010 establece que en los delitos castigados con pena de inhabilitación especial por más de tres años y menos de cinco el plazo de prescripción es de cinco años, y ello, pese a que atendiendo a la*



*duración de la pena de prisión prevista para las lesiones imprudentes del 147 el delito fuera considerado menos grave. El Ministerio Fiscal yerra en su informe y también el instructor al acoger tal criterio en ambos Autos, el originario y el desestimatorio de reforma. TERCERO.- No obstante lo anterior, el recurso no puede acogerse en cuanto al fondo de la decisión, pues el cómputo del plazo de prescripción de los cinco años, de conformidad con la ley y la jurisprudencia, tanto entonces como con mayor motivo ahora, desde 2010, fija claramente que el plazo de prescripción se interrumpe cuando el procedimiento se dirige contra el culpable. Y la mera lectura del Auto de incoación de diligencias previas de uno de julio de 2011, cuyo testimonio obra al folio 105, no permite entender que tal decisión se haya acordado. La juez en su razonamiento segundo declara que no están determinadas la naturaleza y circunstancias de tales hechos ni las personas que en ellos han intervenido, por lo que en la parte dispositiva ordena que se libre oficio al Hospital*

*a fin de solicitar la historia clínica completa del paciente y a que se identifique a los facultativos médico de planta del Servicio de Medicina Interna y enfermería que atendieron al paciente los días 1 a 4 de agosto de 2008, para que con su resultado se acuerde lo que proceda. Es claro que el procedimiento no se ha dirigido contra persona determinada, pese a que el denunciante ya identificara a varias de ellas en su denuncia, pero es una resolución judicial y no el escrito de las partes el que determina el cómputo de los plazos. De hecho, en la legislación hoy vigente se reconoce a la denuncia la posibilidad de suspender el plazo de prescripción desde que se presenta con tal de que en el plazo de seis meses se acuerde judicialmente dirigir el procedimiento contra el culpable, y no concederle dicho efecto si transcurrido el mismo no se dirige procedimiento como ha sucedido en este caso. Ninguno de los sucesivos hitos que menciona el letrado en su recurso permiten entender suspendido ese plazo de prescripción y, en ello asiste la razón al*



*Instructor, a fecha de hoy aún no se ha dirigido el procedimiento contra nadie mediante resolución que así lo acuerde. En consecuencia, procede confirmar la resolución impugnada y se declaran las costas procesales de esta alzada de oficio (art. 240 LECrim).»*

*A la vista de lo anterior, debe afirmarse que la existencia de la paralización del procedimiento ha sido judicialmente declarada por el referido auto de la Sección 6ª de la Audiencia Provincial de Madrid de fecha 16 de junio de 2016, con la consecuencia de la apreciación de la prescripción del delito enjuiciado. Es doctrina reiterada del Consejo de Estado, en línea con lo informado por este Órgano Constitucional, que la pérdida de la acción penal derivada de la prescripción del delito o falta como consecuencia de paralizaciones en el procedimiento judicial constituye un supuesto de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (Dictámenes 893/2003, de 3 de julio; 911/2006, de 7 de septiembre; 912/2006, de 27 de julio). De acuerdo con lo anterior, y a partir de los hechos declarados judicialmente y que se desprenden del expediente, cabe concluir que en el presente caso ha existido un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, afirmación que no prejuzga la concurrencia de los demás requisitos exigidos por los artículos 292 y siguientes LOPJ para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado.”*

**TERCERO:** El Consejo de Estado, en el dictamen arriba referenciado, concluyó lo siguiente:

*“Versa la consulta sobre una pretensión de indemnización de daños y perjuicios formulada por don . que se dicen causados por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia, que afirma que se produjeron en el curso de las actuaciones judiciales seguidas ante el Juzgado de*



*Instrucción nº. 46 de Madrid, en la tramitación de las Diligencias Previas nº. 3868/2011.*

*El Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, de 18 de enero de 2017, ha confirmado la existencia de una paralización superior a tres años en las actuaciones de referencia. Esta paralización, que no puede ser imputable al reclamante, pues en sendas ocasiones impulsó el procedimiento (escritos de 15 de octubre de 2015 y de 9 de marzo de 2016), ha provocado la prescripción de la acción penal. Los órganos preinformantes entienden que ha existido un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, parecer que comparte este Consejo de Estado.*

*En todo caso, una paralización como la referida resulta inadmisibles e incompatible con el derecho consagrado en el artículo 24 de nuestra Constitución, pues el interesado no solo ha visto conculcado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, sino que se le ha privado de su derecho a la tutela judicial efectiva.*

*El reclamante solicita, a título de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de la presunta negligencia profesional padecida, alegando que las dilaciones indebidas que se produjeron en el procedimiento penal han determinado la prescripción de responsabilidad penal y la imposibilidad de que los daños y perjuicios derivados de aquella sean reparados.*

*El presente caso presenta semejanza con otros de los que ha conocido el Consejo de Estado, en los que las dilaciones indebidas en la tramitación de un proceso penal determinan que finalmente se declare extinguida por prescripción la responsabilidad criminal que pudiera existir (dictámenes números 866/2010, 662 y 722/2013, 941/2014, 494/2018 o 746/2019). A partir de ellos, debe recordarse -como en tantas ocasiones ha señalado este Consejo en los asuntos*



aludidos- que la extinción de la acción penal no determina la extinción de la acción civil, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Pero es indudable que la pérdida de la acción penal genera un perjuicio, al no haber podido obtener en el proceso penal una resolución sobre el fondo a la que se tenía derecho, como consecuencia del funcionamiento anormal apreciado.

De acuerdo con ello, la valoración del perjuicio no puede identificarse, como pretende el interesado, con la responsabilidad civil reclamada en el proceso penal: por una parte, porque no puede concluirse que, en caso de haberse dictado sentencia sobre el fondo, esta hubiera sido favorable a las pretensiones del reclamante; y, por otra, porque, como se ha señalado, la extinción de la acción penal no determina la extinción de la acción civil, de forma que el interesado todavía dispone de esta vía para obtener una reparación por los daños y perjuicios sufridos. **El perjuicio indemnizable consiste, por ello, tanto en la pérdida del derecho a obtener en el procedimiento penal una resolución sobre la eventual responsabilidad penal y civil del acusado como en la necesidad de promover un nuevo procedimiento civil si se pretende la reparación del daño sufrido.**

A juicio del Consejo de Estado, la indemnización debe fijarse atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes en cada supuesto, en relación con la naturaleza del ilícito penal en cuestión. En el presente caso, el ahora reclamante, que alertó sobre la paralización del procedimiento e instó su impulso, ha solicitado una indemnización de 534.989,54 euros en concepto de responsabilidad civil. Teniendo en cuenta los daños físicos invocados, los daños morales que inexorablemente se le han irrogado (y que en expedientes similares se han cuantificado en 3.000 euros —por todos, dictamen número 332/2019, que recopila la doctrina al respecto—), los gastos de abogado y procurador y demás prueba pericial que deberá afrontar si quiere plantear la



*correspondiente acción de indemnización de daños y perjuicios ante la jurisdicción civil, la indemnización de 3.000 euros propuesta por el órgano instructor no parece suficiente para reparar los daños derivados de la prescripción de la acción penal, por lo que considera el Consejo de Estado que debería elevarse a 6.000 euros, tal y como también se acordó en el dictamen número 479/2019, en un supuesto de análoga gravedad en el que el reclamante, debido al funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, perdió la acción penal dimanante de la presunta comisión de un delito contra los derechos de los trabajadores y por el que el reclamante sufrió un grave accidente laboral.”.*

**CUARTO:** De acuerdo con lo establecido en el artículo 92 de la LPACAP, es competente para conocer de la presente solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia el Ministro de este Departamento y, por su delegación (Orden JUS/987/2020, de 20 de octubre), el Secretario de Estado de Justicia.

**QUINTO:** Según lo establecido en los artículos 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) y 67.1 de la LPACAP, la reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho o el acto que motiva la misma.

**SEXTO:** El artículo 121 de la Constitución Española proclama: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley”.

La LOPJ desarrolla dicho precepto constitucional en los artículos 292 a 296. Concretamente, el artículo 292.1 establece que: “Los daños causados en



*cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título". Y en el apartado 2 del mismo artículo: "En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas". El apartado 3 de dicho artículo añade: "La mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización.". Por su parte, el artículo 293.2 de la citada LOPJ dispone: "[...] el derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse".*

**SÉPTIMO:** Conforme a lo informado por los dos Consejos preinformantes, el General del Poder Judicial y el del Estado, queda acreditada la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación por el Juzgado de Instrucción nº 46 de Madrid de las Diligencias Previas nº 3868/2011. El hecho de que por el juzgado no se haya tramitado a tiempo el procedimiento y se diera lugar a la prescripción del delito, es un supuesto de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Es constante doctrina del Consejo de Estado que la prescripción de una acción penal por dilación indebida genera tres perjuicios a los reclamantes. El primero, la pérdida de la acción penal, lo que supone un empobrecimiento del reclamante que debe ser indemnizado. El segundo, la pérdida de la oportunidad procesal de obtener una declaración de responsabilidad civil en un proceso penal. Y el tercero, la necesidad de ejercer una acción civil para la obtención de la declaración de dicha responsabilidad civil, con lo que empeora la situación de los reclamantes debido a la brevedad de los plazos para este tipo de reclamaciones (dictamen nº 879/2006 y los que en él se citan).



Según la doctrina anterior, el perjuicio efectivo consiste en la pérdida del derecho a obtener en sede penal una resolución sobre la responsabilidad civil del acusado, y al deber de promover un pleito civil para obtenerla. El coste de este eventual proceso civil es el perjuicio a indemnizar de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo interpretando el artículo 50 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, y no como pretende el reclamante, la cuantía de los supuestos daños causados por el propio hecho que dio lugar a la incoación del juicio. Así se ha declarado también por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 2015 (Rec. 393/2013), que declaró: *"Dicha pérdida de oportunidad procesal ha ocasionado unos perjuicios para el recurrente que deben ser indemnizados de algún modo, pero teniendo bien en cuenta que no constando acreditado el ejercicio procesal de la correspondiente acción civil y de su efectivo coste, no puede la indemnización identificarse con el mismo, y por otra parte, tampoco debe equipararse la indemnización de referida pérdida de oportunidad procesal con la pretensión formulada en la demanda de ser indemnizado en la cuantía reclamada en su día en la querrela criminal (cuantía principal reclamada y que determina la del presente recurso), porque al no haber existido pronunciamiento penal al respecto no queda acreditada en absoluto la procedencia de una indemnización por responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de la Administración de Justicia que alcance a cubrir la cantidad en su día reclamada, sin que a este tribunal competa enjuiciar la procedencia o no de la acción penal en su día ejercitada por el actor.*

*Pues bien, en este supuesto debemos sostener el mismo razonamiento, y acordar que es procedente únicamente la indemnización por los daños generados por la pérdida de la oportunidad procesal."*



En cuanto a la indemnización procedente, según el importe de la reclamación de responsabilidad civil que habrá de ventilarse en un juicio ordinario civil, se considera procedente la cantidad de 6.000 €, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado.

En virtud de lo expuesto,

**RESUELVO: Estimar parcialmente**, de acuerdo con el Consejo de Estado, la presente reclamación de indemnización por funcionamiento anormal, formulada por don [REDACTED] y declarar su derecho a una indemnización de **seis mil euros (6.000 €)**.

La presente resolución pone fin a la vía administrativa, de conformidad con el art. 114.1 e) y 2.b) de la Ley 39/2015. Contra la misma puede interponerse, potestativamente, un recurso de reposición ante el Ministro de Justicia en el plazo de un mes, o bien un recurso contencioso-administrativo directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses. En ambos casos los plazos serán contados desde el día siguiente al de la notificación de esta resolución.

Firmado electrónicamente por  
EL MINISTRO DE JUSTICIA,  
P.D. (Orden JUS/987/2020, de 20 de octubre)  
EL SECRETARIO DE ESTADO DE JUSTICIA,