

Dictamen n^o: **450/09**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **23.09.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 23 de septiembre de 2009, sobre consulta formulada por el Alcalde Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por M.M.D. y P.V.R. sobre responsabilidad patrimonial.

La indemnización solicitada asciende a 148.052,47.- €

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de febrero de 2008, por M.M.D. y P.V.R., formulan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados, como consecuencia del desalojo y posterior demolición en ejecución sustitutoria del inmueble situado en la Pza. A n^o aaa, en cumplimiento del Decreto de 14 de noviembre de 1997, dictado por el Gerente Municipal de Urbanismo, que declaraba la ruina inminente del edificio, una vez que dicho Decreto fue anulado por la Sentencia n^o 2.224 de fecha 22 de diciembre de 2006, notificada el 6 de febrero de 2007, dictada por la Sala Tercera, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La indemnización solicitada asciende a 148.052,47.- €, desglosados en los siguientes conceptos:

- 7.216,48.- € en concepto de valor de construcción de la vivienda bbb del edificio situado en la Pza. A n° aaa, ya que el valor del suelo es objeto de justiprecio en un procedimiento expropiatorio anterior.

- 92.357,29.- € en concepto de derecho de arrendamiento sobre el local de negocio alquilado en el n° ccc del edificio situado en la Pza. A n° aaa, siguiendo el método de capitalización de la diferencia de rentas, o, subsidiariamente, según el método del precio de traspaso, en 85.625,76.- €.

- 48.478,70.- € en concepto de pérdidas ocasionadas por el traslado del negocio de venta de ropa infantil que desempeñaba en el local n° ccc del edificio situado en la Pza. A n° aaa.

SEGUNDO.- La reclamación de responsabilidad patrimonial trae causa de los siguientes hechos:

1. En el seno del proyecto de prolongación de la línea 1 del Metro de Madrid a Vallecas Villa, de la Comunidad de Madrid, se hace necesario obtener los terrenos para la estación Sierra de Gador, motivo por el cual la Dirección Facultativa de la Obra, con fecha 11 de febrero de 1997, dirige un escrito a la Gerencia Municipal de Urbanismo solicitando información sobre el edificio sito en la Pza. A, n° aaa, que resultaría afectado por dicho proyecto.

No constando en el expediente administrativo contestación expresa a dicha solicitud en ese momento, consta que con fecha 8 de agosto de 1997, se firma entre B, y la Empresa Municipal de la Vivienda, un convenio de colaboración con el objeto de demoler el inmueble de referencia que se encontraba sujeto a expediente de ruina por las pésimas condiciones en que se encontraba, y proceder al realojo de sus ocupantes.

No es sino hasta el 12 de diciembre de 1997, en que, mediante informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo, notifica a la Comunidad de Madrid del estado de ruina inminente del inmueble, y de la necesidad de proceder a la demolición de la finca en ejecución sustitutoria, (folio 243 del expediente administrativo).

2. En relación con el estado de ruina del edificio objeto de la presente reclamación, deben destacarse los siguientes antecedentes:

- El 5 de noviembre de 1991, y girada visita de inspección al edificio por parte de los técnicos municipales, se estima necesario ante el estado de deterioro del mismo, realizar determinadas medidas de seguridad en ejecución sustitutoria, actuaciones que comprenden medidas de seguridad necesarias en muros con fallos de cimentación, chequeo y posterior apeo de estructura leñosa en muros y forjados, revisión de la red de saneamiento horizontal y vertical, (folio 300 del expediente administrativo), habiéndose llevado a cabo estas medidas y certificándose por importe de 2.302.793 pesetas.

- En fecha 11 de noviembre de 1994 tuvo que intervenir un equipo de bomberos ante “*el cedimento*” acusado en el forjado del techo de la cocina y baño de una de las viviendas del inmueble, realizándose obras de apuntalamiento en ejecución sustitutoria, (folio 301 del expediente administrativo), adoptándose nuevas medidas sustitutorias por importe de 433.452 pesetas con fecha 2 de diciembre de 1994, (folio 237 del expediente administrativo).

- Con fecha 10 de mayo de 1995, se había propuesto incoar expediente de ruina de inmueble sito en la Pza. A n^o aaa, realizándose informe contradictorio de ruina por los técnicos municipales con fecha 30 de abril de 1996, si bien mediante dictamen de la Comisión Asesora de

Expedientes Contradictorios de Fincas Ruinosas de 26 de febrero de 1997, se propone la retirada del expediente de ruina de dicho inmueble.

- Habiendo sido solicitada la remisión de este informe por este Consejo con fecha 20 de mayo de 2009, se remite con fecha 3 de agosto, una certificación de tal retirada, sin que se acompañe informe alguno que de cuenta de las causas de la misma, (folio 351 del expediente administrativo).

- Tan solo unos meses después, y previa propuesta de los técnicos municipales de fecha 13 de noviembre de 1997, (folio 240 del expediente administrativo), con fecha 14 de noviembre de 1997, se decreta por el Gerente Municipal de Urbanismo la ruina inminente del edificio y se ordena el desalojo de sus ocupantes, (folio 43 del expediente administrativo), ordenándose mediante Decreto de 20 de noviembre de 1997, de la Concejala Presidente de la Junta Municipal del Distrito de la Villa de Vallecas, el desalojo de los ocupantes y la demolición en el plazo de 48 horas, (folio 44 del expediente administrativo).

3. Mediante Resolución de 12 de diciembre de 1997 se dispone la demolición de las edificaciones existentes en la finca número aaa de la Pza. A, procediéndose a realizar la misma en ejecución sustitutoria en enero de 1998, (folio 246 del expediente administrativo), requiriéndose a la propiedad de dichos inmuebles mediante Decreto del Gerente Municipal de Urbanismo, de 24 de julio de 1998, para que ingrese en las Arcas Municipales la cantidad de 41.430.379 pesetas, por tal concepto, (folio 247 del expediente administrativo).

4. Contra los tres antedichos Decretos, una vez agotados los recursos en vía administrativa, se interpuso recurso contencioso administrativo, que se sustanció bajo el número de autos 875/1998, ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Con fecha 22 de diciembre de 2006 se dicta por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sentencia 2.224, estimatoria de los recursos interpuestos, anulando el Decreto del Gerente Municipal de Urbanismo de 14 de noviembre de 1997, que declaró la ruina inminente del edificio, el Decreto que desestimaba el recurso de alzada interpuesto a su vez contra el Decreto que ordenaba la ejecución del anterior, el Decreto de 12 de diciembre de 1997 del Gerente Municipal de Urbanismo, que ordenaba el inicio de las obras de demolición en ejecución sustitutoria, y el Decreto de 24 de julio de 1998 del Gerente Municipal de Urbanismo que requería a la propiedad del edificio el ingreso de las cantidades satisfechas en ejercicio de la facultad de ejecución sustitutoria, siendo notificada a los recurrentes el 6 de febrero de 2007.

La antedicha sentencia considera probada la desviación de poder aducida por los recurrentes, en virtud de la prueba de presunciones, derivada de la actuación concurrente de las Administraciones Públicas, evidenciada mediante el convenio de fecha 8 de agosto de 1997, firmado entre B y la Empresa Municipal de la Vivienda; y de los indicios resultantes de las noticias de prensa relativas a la actuación de referencia en torno a las mismas fechas, (folio 80 del expediente administrativo). De hecho se aporta por el reclamante en su escrito de reclamación, un artículo del diario ABC, publicado el 17 de agosto de 1997.

Otra cuestión que debe tenerse en consideración en relación con la sentencia dictada, es que la misma desestima la pretensión indemnizatoria en la medida en que no se disponen de todos los elementos de hecho necesarios para fijarla, (folio 87 del expediente administrativo).

La antedicha sentencia fue declarada firme mediante auto de fecha 20 de abril de 2007.

Mediante Auto de 8 de marzo de 2007 se acordó el complemento de aclaración de la sentencia dictada en el sentido de incluir en el fallo una mención expresa a la posibilidad de ejercitar la pretensión indemnizatoria mediante el inicio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

5. En ejecución de la sentencia 2.224 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha de 28 de abril de 2008 se aprobó por la Gerente de la Agencia Tributaria la devolución de ingresos indebidos, correspondientes a las cantidades liquidadas en concepto de pago del coste de la demolición ejecutada sustitivamente, a favor de los reclamantes, tal y como se informa por el Departamento de Fiscalización de Ingresos de la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid (folio 271).

6. Con fecha 22 de febrero de 2008, se requiere a los reclamantes para que, de conformidad con lo prevenido en el art. 71 de la Ley 30/1 992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), se complete la solicitud y, en los términos del art. 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), se acrediten los extremos que se indican en el anexo a dicho requerimiento, en concreto, declaración suscrita por el afectado en la que se manifieste que no ha sido indemnizado ni va a serlo por otra compañía ni entidad pública o privada, justificación de la representación con la que actúa, indicación de si por esos mismos hechos se siguen otras acciones civiles o penales, copia de la póliza de seguros que tuviera suscrita la finca y del recibo de la última anualidad, copia de informe pericial en el caso de existir (folio 225 del expediente administrativo).

7. Con fecha 4 de marzo de 2008, se presenta escrito en la Oficina de Registro del Área de Hacienda y Administración Pública , mediante el que

se cumplimenta el citado requerimiento aportando la documentación requerida, e indicando que dado que respecto del suelo de la vivienda, que había sido ocupado por el Ayuntamiento, no se había iniciado expediente expropiatorio alguno, se interpuso recurso contencioso administrativo fundado en la actuación por vía de hecho; sin perjuicio de lo cual mediante Decreto de 20 de julio de 2001 del Gerente Municipal de Urbanismo se acordó el inicio del correspondiente expediente expropiatorio.

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.- Respecto de los hitos del procedimiento consta haberse concedido a la 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 y 11 del Real Decreto 429/1993 (RRPAP), con fecha 22 de enero 2009, (folio 316 bis del expediente administrativo), habiéndose evacuado dicho trámite, mediante escrito presentado el 13 de febrero, en el que se reiteran y se abunda en los argumentos esgrimidos en la reclamación.

Consta así mismo, el informe del servicio que se dice causante del daño, como exige el artículo 10 del Real Decreto 429/1993. En concreto, se incorpora al expediente administrativo, informe del Servicio de Conservación y Edificación Deficiente de 16 de abril de 2008, (folio 237 del expediente administrativo), indicando, después de dar cuenta de los antecedentes del expediente de la declaración de ruina, que:

“En resumen, antes de las actuaciones puestas en cuestión, existe constancia de importantes daños estructurales en la finca, habiendo tenido

que actuar en dos ocasiones los servicios municipales adoptando medidas de seguridad para evitar accidentes. Datos que pueden ser corroborados mediante copia de los informes y decretos que forman parte de los expedientes citados”.

“En consecuencia, estimamos que las resoluciones municipales cuestionadas en el presente expediente, están basadas en los correspondientes informes técnicos. Respecto a los citados informes no encontramos indicios de arbitrariedad y se puede decir que sus propuestas son coherentes con los antecedentes a tales actuaciones.”

QUINTO.- Una vez cumplido el trámite de audiencia, con fecha 23 de marzo de 2009, por el Director General de Organización y Régimen Jurídico del Área de Gobierno de Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, se dicta propuesta de resolución de desestimación por considerar que no concurre daño alguno que la Administración esté obligada a indemnizar.

SEXTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 15 de abril de 2009 por trámite ordinario. Con fecha 20 de mayo de 2009 se solicitó por este Consejo que se complementara el expediente con el dictamen de la Comisión Asesora de Expedientes Contradictorios de Fincas Ruinosas de 26 de febrero de 1997, por el que se propone la retirada del expediente de ruina del dicho inmueble, incoado de oficio con el número 711/1995/10038, siendo atendido dicho requerimiento con fecha 3 de agosto de 2009. Ha correspondido el estudio de la presente reclamación, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Consejera Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 23 de septiembre de 2009.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LCC), según el cual: *“1. El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*. En el caso que nos ocupa, la interesada no ha cuantificado su reclamación, por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

SEGUNDA.- Los reclamantes están legitimados activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1.992, (LRJ-PAC), al tener la condición de propietarios de una de las viviendas existentes en el inmueble derribado, y no haber sido objeto de realojo. En concreto, acreditan la titularidad del piso bbb, mediante escritura pública que obra al folio 121 del expediente. Además, M.M.L resulta ser arrendatario del local comercial que existe en el bajo del edificio donde desarrollaba su actividad comercial, consistente en una tienda de ropa infantil, circunstancia que resulta asimismo acreditada mediante la aportación del correspondiente contrato de arrendamiento que se incorpora al folio 131 del expediente administrativo.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, al dictarse los Decretos anulados a los que se imputa el daño, por órganos encuadrados en su organización administrativa.

Respecto del plazo de prescripción de un año para el ejercicio de la acción, establecido en el artículo 142.4 de la LRJ y PAC, debe tenerse en cuenta, en este caso, que la Sentencia que determina el *dies a quo* del cómputo del mismo, se dicta el día 22 de diciembre de 2006, notificándose el día 6 de febrero de 2007, y la reclamación se presenta con fecha 5 de febrero de 2008. Debe pues examinarse el efecto que produce la notificación de la sentencia respecto del cómputo del plazo para la presentación en plazo de la reclamación.

Con carácter general para la determinación del día inicial del cómputo del plazo para reclamar la indemnización por daños a la Administración Pública, rige el principio de la *actio nata*, esto es que la acción debe ejercitarse en el plazo de un año a partir del día en que ello fuera posible.

La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2.008 (recurso 1545/04) recoge esta doctrina citando entre otras la sentencia de 23 de enero de 2001, según la cual: *"el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos -que tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (sentencias de 19 septiembre 1989, 4 julio 1990 y 21 enero 1991) del principio de «actio nata» (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad"*.

Pero, en el ámbito de anulación de las resoluciones administrativas por sentencia, son varios los hitos que en relación con las mismas pueden tenerse en cuenta para fijar dicho *dies a quo*, en concreto, procede distinguir entre el momento en que se dicta la sentencia, el momento de su publicación,- en el caso de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia este momento coincide,- el momento de su notificación, el momento en que las mismas adquieren firmeza, e incluso el momento en que se notifica dicha firmeza.

Así, el artículo 4.2 del Real Decreto 429/1993, previene que el derecho a reclamar prescribe en el plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme.

Por su parte, el Tribunal Supremo había venido interpretando que dicha fecha era la de la *«lectura y publicación»* de la sentencia, entre otras en sentencias de 15 de junio de 1999(Ar. 4275) y de 4 de octubre de 1994 (Ar. 7392), interpretación ésta que llevó a diversos recurrentes a cuestionar ante el Tribunal Constitucional, por la vía del recurso de amparo, su

constitucionalidad en relación con el principio de tutela judicial efectiva acogido en el artículo 24 de la CE.

La cuestión llegó al Tribunal Constitucional a través de diversos recursos de amparo interpuestos por unos farmacéuticos. Éstos habían solicitado indemnización por los daños derivados de una Orden Ministerial que fijó el margen de beneficios sobre los productos farmacéuticos. Dicha Orden fue objeto de impugnación directa por parte del Colegio de Farmacéuticos, a raíz de la cual el Tribunal Supremo estimó su ilegalidad. La notificación de la sentencia al Colegio tuvo lugar tres días más tarde de su lectura y publicación.

En la STC 160/1997, de 2 de octubre, este Tribunal, contra la opinión del Ministerio Fiscal, reiteró la solución ya alcanzada en su precedente Sentencia de 10 de marzo de 1997, 42/1997, bien que con una fundamentación jurídica más perfilada, luego repetida en sucesivas sentencias (así, las números 168, 169, 177, 178, 179, 187 y 188 de 1997). En todas estas sentencias, estima que la interpretación acogida por el Tribunal Supremo no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE.

Pues bien, con posterioridad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó la STEDH de 25 de enero de 2000, (TEDH2000/11), en el asunto Miragall Escolano y otros contra España, declarando que la interpretación del Tribunal Supremo, cuya constitucionalidad fue avalada por el Tribunal Constitucional, es contraria al artículo 6.1 del Convenio, que reconoce el derecho a un proceso equitativo. En efecto, a pesar de que la apreciación de los tribunales nacionales sólo puede ser sustituida por el Tribunal de Estrasburgo cuando resulta arbitraria e irrazonable, el citado Tribunal entiende que éste es uno de esos supuestos, dado que se fija un *dies a quo* que desconocen los afectados.

Extractamos, por su interés, el fundamento de derecho 37 de dicha sentencia: *“El derecho de acción o de recurso debe ejercerse a partir del momento en el que los interesados pueden efectivamente conocer las sentencias judiciales que les imponen una carga o podrían vulnerar sus derechos o intereses legítimos. Si no fuera así, los Tribunales podrían, retrasando la notificación de sus sentencias, acortar sustancialmente los plazos de recurso, incluso hacer imposible cualquier recurso. La notificación, en cuanto acto de comunicación entre el órgano jurisdiccional y las partes, sirve para dar a conocer la decisión del Tribunal así como los fundamentos que la motivan, para, dado el caso, permitir a las partes recurrir.”*

Esta interpretación correctora ha sido ya plenamente asumida por el Tribunal Supremo, como lo muestran las SSTs de 21 de marzo de 2000 y 18 de abril de 2000 (esta última con referencia expresa al pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos), por lo que puede considerarse una interpretación ya consolidada.

Por lo tanto, este Consejo Consultivo, como ya ha sostenido en otros dictámenes como en el dictamen 14/08, de 15 de octubre de 2008, a la luz de estas sentencias y en virtud del principio *pro actione*, considera que la reclamación se presentó en tiempo, al haberse notificado la sentencia de 22 de diciembre de 2006, el 6 de febrero de 2007, interponiéndose reclamación con fecha 5 de febrero de 2008, esto es transcurrido el plazo de un año desde la fecha de la sentencia, pero dentro de dicho plazo, teniendo en cuenta como *dies a quo* el de su notificación.

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, habiendo sido observado en sus trámites.

CUARTA.- Es constante la doctrina jurisprudencial que declara que la responsabilidad patrimonial de la Administración viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, 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"*. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

El Art. 139 de la citada LRJ-PAC. Dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente: *" 1º.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por la Administraciones Públicas correspondientes, 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. 2º.-En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas"*.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de la normativa antes indicada ha establecido en numerosas sentencias los requisitos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. De acuerdo con tal jurisprudencia, los requisitos en cuestión son los siguientes:

1º) Realidad de un resultado dañoso (Sentencias de 15 de julio de 2002, 26 de febrero de 2002 y 18 de marzo de 2000), incluyéndose en el daño el lucro cesante (Sentencia de 22 de diciembre de 1982).

2º) La antijuridicidad del daño o lesión, definida en la Sentencia de la Sala 30 del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1981, al decir que la calificación de este concepto viene dada tanto por ser contraria a derecho la conducta del autor como, principalmente porque la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, cuestión necesitada de ser precisada en cada caso concreto. Así mismo, la Sentencia de 22 de abril de 1994, según la cual: *“esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar”*. En el mismo sentido sentencias de 31 de octubre de 2000, de 30 de octubre de 2003 y 12 de julio de 2005.

3º) Imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración, requisito especialmente contemplado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1982 y de 25 de febrero de 1981, que al examinar la posición de la Administración respecto a la producción del daño, se refieren a la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece.

4º) El nexo casual directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, y, a este respecto, la Sentencia de 11 de noviembre de 1982 tiene declarado que el daño debe de ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo ésta exclusividad esencial para apreciar la relación o nexo casual directo o inmediato entre lesión patrimonial y el funcionamiento, no procediendo la indemnización si ha intervenido otra causa (Sentencias de 20 y 17 de octubre de 1980).

“Entre la actuación administrativa y el daño tiene que haber una relación de causalidad, una conexión de causa a efecto, ya que la Administración –según hemos declarado, entre otras, en nuestras sentencias de veintiocho de febrero (RJ 1998, 3198) y veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, veintiséis de febrero de dos mil (RJ 2000, 2450), veinticuatro de septiembre de dos mil uno (RJ 2001, 9178), y trece de marzo y diez de junio de dos mil dos-, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización o actividad administrativa.” STS de 9 de julio de 2002 SR.7648)

QUINTA.- En el ámbito concreto de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la anulación de actos administrativos en vía jurisdiccional, con carácter general, si bien la mera anulación de resoluciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización, sí puede ser supuesto de tal indemnización en aquellos casos en que tal anulación produjo unos perjuicios individualizados y evaluables económicamente que el ciudadano no viene obligado a soportar.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de noviembre de 2000, ha sido claro y contundente al respecto: *"El precitado artículo 40, al igual que el 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ciertamente establece que la simple anulación por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas no presupone o determina automáticamente el derecho a indemnización, pero tal prescripción no constituye desde luego óbice alguno para que si aquellas decisiones administrativas causan una lesión a los particulares, concurriendo los requisitos de orden general exigidos para dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración, haya de ser reconocida expresa y directamente en esta vía contencioso-administrativa la situación jurídica individualizada,*

adoptando las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda(...).

Con relación al requisito de que, para que un daño se haya de indemnizar por causa de la anulación de un acto administrativo, se acredite la relación de causalidad entre éste y la actuación administrativa, se ha de recordar también la Sentencia de dicho alto Tribunal de 28 de junio de 1999 cuando señala: "*La responsabilidad patrimonial de la Administración, derivada de la de anulación de resoluciones administrativas, ha sido objeto de interpretación, en cuanto a sus requisitos y alcance por numerosas sentencias de esta Sala.*

Sin embargo, debemos destacar la línea que se inicia mediante la Sentencia de 5 de febrero de 1996, seguida por las de 31 de mayo y 4 de noviembre de 1997 y otras muchas, sienta la doctrina que la obligación de indemnizar exigida en el artículo 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos del artículo 40 a que nos referimos, a saber, daño efectivo individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo. Por ello no cabe interpretar el precepto que nos ocupa con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad."

En el mismo sentido se pronuncia la más reciente Sentencia de 24 de enero de 2006 (AR 734), recogiendo la jurisprudencia anterior.

Como recoge la memoria del Consejo de Estado del año 1990, «*el artículo 40 que examinamos sólo dice que "no presupone", es decir, que no se da por supuesto el derecho a la indemnización, lo que implica tanto como dejar abierta la posibilidad de que, no siendo presupuesto, sea o no supuesto del que se sigan efectos indemnizatorios si concurren los requisitos establecidos legalmente*», requisitos a los que antes nos hemos referido.

En resumidas cuentas, y como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2001 (Recurso de Casación 1896/1996): "La responsabilidad patrimonial de la Administración por los perjuicios ocasionados a un particular como consecuencia de los actos cuya anulación se obtenga en vía jurisdiccional, no es ciertamente secuela necesaria derivada de dicha anulación, y requiere (en la actualidad en aplicación de los artículos 139 a 144 de la Ley de 26 de noviembre de con anterioridad del artículo 40 de la Ley de 26 de julio de 1957] y 121 a 123 de la de Expropiación Forzosa) no solamente la efectiva realidad de un daño material, económicamente valuable, y que no haya obligación de soportar, sino que ese daño se haya producido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos a través de una relación directa, exclusiva o inmediata, de causa a efecto, que en absoluto puede ser confundida con la razonada elección por una de las soluciones jurídicamente aplicables al problema planteado, siquiera haya resultado desacertada en el caso concreto".

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2008, dictada en el recurso de casación para unificación de la doctrina 298/2007 indica en su fundamento de derecho segundo *"Es decir, según esta segunda posición no basta con la mera anulación para que nazca el deber de reparar, sino que la lesión puede calificarse de antijurídica y,*

por ende, de resarcible únicamente si concurre un plus consistente en la ausencia de motivación y en la falta de racionalidad del acto administrativo que, a la postre, se expulsa del ordenamiento jurídico. A juicio de esta Sala, la doctrina correcta es esta segunda”.

Para continuar añadiendo “En resumen, y de este modo avanzamos hacia la resolución del dilema, cuando un obligado tributario, valiéndose de un asesoramiento específico y retribuido, obtiene de la Administración, bien en la vía de gestión bien en la económico-administrativa, la anulación de un acto que le afecta, ha de soportar el detrimento patrimonial que la retribución comporta si la actuación administrativa frente a la que ha reaccionado se produce dentro de los márgenes ordinarios o de los estándares esperables de una organización pública que debe servir los intereses generales, con objetividad, efectividad y pleno sometimiento a la Ley y al derecho, eludiendo todo atisbo de arbitrariedad (artículos 103, apartado 1, y 9, apartado 3, de la Constitución).”

SEXTA.- Dos son pues las cuestiones que se deben examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, de un lado la existencia real y efectiva del daño aducido y de otro lado la relación de causalidad existente entre este y la actuación de la Administración.

Por lo que se refiere a la realidad del daño, los reclamantes solicitan que se les abone el valor de la construcción de la vivienda demolida, el derecho de arrendamiento del local en que M.M.L. venía desarrollando su actividad comercial, y las pérdidas ocasionadas por el traslado del negocio de venta de ropa infantil a la calle C de Madrid.

Sin perjuicio del valor concreto que a tales daños pueda darse a efectos de determinar una eventual indemnización, lo cierto es que aquéllos resultan acreditados en el expediente administrativo. De tal forma que resultando acreditados los daños y resultando los mismos de las

resoluciones administrativas anuladas por la Sentencia de 22 de diciembre de 2006, resta determinar si los reclamantes tenían el deber jurídico de soportarlos, esto es sin en ellos concurre el carácter de antijurídicos que determinaría en su caso la procedencia de la indemnización solicitada.

Como más arriba hemos indicado, en el caso de nulidad de actos administrativos son los parámetros de racionalidad, motivación suficiente y fundamentación fáctica y jurídica los que enervan la existencia de antijuricidad del daño, por lo que para apreciar su existencia es preciso examinar los informes existentes en el expediente además de la sentencia dictada.

Aducen los reclamantes que la declaración de ruina inminente del edificio y su consiguiente derribo tuvo una finalidad torticera, siendo no tanto la de evitar los daños que pudieran causarse por los desperfectos de aquél, como la obtención del suelo preciso para realizar la obras de la estación Sierra de Gador del Proyecto de Prolongación de la Línea 1 del Metro de Madrid.

Es cierto que desde el año 1991 el edificio en cuestión había venido presentado una serie de desperfectos y deficiencias que provocaron la intervención municipal ordenando una serie de actuaciones de reparación y mantenimiento del edificio a las que se ha hecho referencia en la descripción de los hechos, pero no lo es menos que en este caso se trata de determinar si tales deficiencias exigían o no la medida extrema e irremediable del derribo, o antes bien si el estado del inmueble permitía otras obras de reparación y mantenimiento, como en ocasiones anteriores.

A este respecto, consta en el expediente administrativo que los técnicos municipales en dictamen de 30 de abril de 1996, propusieron la ruina del edificio, pero que la Comisión Asesora de Expedientes Contradictorios de Fincas Ruinosas, en su reunión de 26 de febrero de 1997, había

dictaminado la retirada del expediente. Habiendo sido solicitado tal dictamen por este Consejo para conocer las razones de tal retirada, con fecha 3 de agosto de 2009 ha sido remitido certificado del Secretario de dicha Comisión acreditativo de la retirada del expediente pero sin dar cuenta de las razones del mismo, por lo que este Consejo no puede más que considerar que el edificio en cuestión no se encontraba en estado de ruina inminente.

Efectivamente, como pone de relieve la sentencia que anula los decretos legitimadores del derribo, conviene tener en cuenta la diferencias de tramitación entre la ruina inminente y la ordinaria, la primera dado el peligro para personas y bienes no exige un expediente contradictorio, mientras que la segunda al implicar una obligación de conservación para el propietario, pero sin exigir una actuación inmediata y perentoria, exige un procedimiento contradictorio. En el caso que ahora nos ocupa, el informe de los técnicos municipales de 30 de abril de 1996, da cuenta de una serie de desperfectos que debe considerar como constitutivos de ruina ordinaria que no inminente, ya que a su juicio dan lugar a la incoación del expediente contradictorio.

Dicho expediente es retirado sin que se conozcan los motivos esgrimidos para tal retirada.

Por su parte, la demolición del edificio tiene su base en el informe de 13 de noviembre de 1997. Para haberse visto alterada la calificación de la ruina del edificio de ordinaria a inminente, deberían haber cambiado las circunstancias de conservación del mismo. A este respecto, la pericial efectuada en el seno del procedimiento judicial considera que *“en un plazo corto de tiempo, abril de 1996 a noviembre de 1997, no se ha podido degradar la edificación de una manera tan súbita que se haya producido la ruina inminente, a partir de un edificio que según las conclusiones del*

primer informe no presenta agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.”

Por otro lado, el hecho de que se firme un convenio entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento tendente al realojo de los ocupantes de las viviendas y la previa la solicitud de información sobre el estado del edificio, tres meses antes de la declaración de ruina inminente y con posterioridad a la retirada del expediente de ruina ordinario, son indicativos de que la finalidad perseguida con tales actuaciones era la de acelerar al máximo las obras de prolongación de la línea 1 del Metro.

En consecuencia, la sentencia de 22 de diciembre de 2006, ve en las circunstancias descritas claros signos de desviación de poder, en concreto afirma es su fundamento de derecho séptimo que “(...) *la finalidad de la declaración de ruina inminente declarada con posterioridad no era la que el ordenamiento jurídico le otorga que no es otra que la de evitar peligros a personas y bienes sino de la obtención de otro bien de naturalizar pública como era la de conseguir la finalización de las obras de prolongación de la línea 1 del metro*” (folio 81 del expediente administrativo).

Considera este Consejo que el carácter probado de la desviación de poder de las actuaciones que constituyen el objeto de la presente reclamación, impide considerar que los actos anulados se enmarcan en los parámetros de razonabilidad suficientes para enervar la antijuricidad que exige el reconocimiento de responsabilidad patrimonial.

Por todo lo anterior este Consejo considera que concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid.

SÉPTIMA.- Sentado lo anterior procede por exigencias de lo dispuesto en el artículo 12 del RD 429/1993, emitir dictamen sobre la concreta valoración de los daños solicitados, que coincide con los elementos patrimoniales que hubieran sido indemnizables si la Administración en

lugar de actuar por vía de hecho, hubiera incoado un procedimiento expropiatorio.

Solicitan los reclamantes una indemnización de 148.052,47.- € desglosadas en: 7.216,48.-€ en concepto de valor de construcción de la vivienda bbb del edificio situado en la Pza. A n° aaa; 92.357,29.-€ en concepto de derecho de arrendamiento sobre el local de negocio alquilado en el n° ccc del edificio situado en la Pza. A n° aaa, siguiendo el método de capitalización de la diferencia de rentas, o, subsidiariamente, según el método del precio de traspaso; en 85.625,76.-€. y 48.478,70.-€ en concepto de pérdidas ocasionadas por el traslado del negocio de venta de ropa infantil que desempeñaba en el local n° ccc del edificio situado en la Pza. A n° aaa.

Respecto del valor de la vivienda, que en caso de no haberse declarado la ruina debería haber sido objeto de expropiación forzosa, presenta el reclamante un informe pericial de valoración de la misma para acreditar el coste de reposición. El método utilizado en dicho informe es el de comparación contemplado en el artículo 38.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. En dicho informe se tasa la vivienda en 1.200.722 pesetas, advirtiendo que no se ha tenido en cuenta el estado de ruina del edificio que a juicio de este Consejo necesariamente debe minorar dicha valoración, en un 58,84% (teniendo en cuenta que en el informe de 30 de abril de 1996, se consideraba la ruina económica del edificio en dicho porcentaje), lo que arroja un resultado de 494.217 pesetas, esto es 2.970,30 €.

En cuanto a la valoración del derecho de arrendamiento, considera la propuesta de resolución que en la inspección efectuada el 9 de diciembre de 1997, los técnicos del Ayuntamiento aprecian que los locales comerciales ya están desalojados y por lo tanto que no procede indemnización alguna por este concepto. Sin embargo, el reclamante aporta acta notarial de presencia, fechada el 25 de noviembre de 1997 en la que se da fe de que el

local se halla abierto al público y que el estado del mismo no presenta signos de deterioro físico ni de ruina aparente. El estado del local resulta corroborado asimismo por informe técnico de valoración realizado con fecha 26 de noviembre de 1997 por un arquitecto técnico y que se incorpora a los folios 199 y 200 del expediente administrativo.

Esta aparente contradicción tiene una fácil explicación, y es que, si con fecha 14 de noviembre de 1997 se había declarado la ruina inminente del edificio y ordenado su demolición, habiendo sido desestimado el recurso de alzada interpuesto contra el mismo el 4 de diciembre de 1997, es lógico que los propietarios, tras levantar acta del estado de su local de negocio, procedieran al desalojo, no voluntariamente como pretende el Ayuntamiento, sino como consecuencia de dicha orden de demolición.

Por lo tanto, procede la valoración del arrendamiento del local en los términos fijados en la LEF. A este respecto, caben dos métodos de valoración admitidos doctrinal y jurisprudencialmente, uno el de capitalización al 10% de la diferencia de rentas, y otro el de valoración del derecho de traspaso. Para realizar la valoración conforme al primero se aportan los recibos mensuales de ambos arrendamientos, y calculada la diferencia de rentas capitalizada al 10% se valora el arrendamiento en 92.357,29.-€.

También se realiza un informe pericial de tasación del valor de traspaso que se incorpora a los folios 160 y siguientes del expediente administrativo, considerando que el valor de dicho traspaso sería de 14.246.928 pesetas, esto es, 85.625,76.- €.

Ahora bien, el Ayuntamiento cuestiona la valoración efectuada por este método, dado el estado ruinoso del inmueble, y la imposibilidad de constatar su estado real en el momento de la demolición. Podría acudir entonces al método de capitalización de rentas, que no tiene en cuenta las

circunstancias concretas del inmueble, sino la más objetiva de la diferencia de rentas satisfechas. Sin embargo, en el contrato de arrendamiento del nuevo local no se contiene información alguna sobre las características del mismo que permitan acreditar que nos hallamos ante locales de características homogéneas que permitan la comparación de rentas.

Por tanto, este Consejo considera más adecuado el método de valoración de traspaso de arrendamiento fundado en el informe de medición y valoración de 26 de noviembre 1997, que obra al folio 200 del expediente administrativo. No obstante lo anterior, esta valoración debe reducirse en idénticos términos y con el mismo fundamento que la valoración del piso, en un 58,84 por ciento de su cuantía, resultando así una indemnización de 35.243,57.- €.

Respecto de la valoración del traslado de negocio en 48.478,70.-€, si bien es cierto que se aporta dictamen pericial valorando conceptos como la mudanza, gastos administrativos de apertura, gastos de instalaciones, salarios y lucro cesante, todos ellos gastos indemnizables, lo cierto es que la estimación de tales costes no se apoya en justificación documental alguna, como facturas o tasas de las correspondientes licencias, sino que se apoya únicamente en un estudio estimado de los mismos, siendo por otro lado esta prueba de fácil aportación por el reclamante. Por ello, no se puede entender acreditada la realidad de los daños por este concepto.

Procede por tanto indemnizar a los reclamantes con 38.213,87.-€, cantidad que deberá ser actualizada mediante la aplicación del IPC correspondiente.

ÚLTIMA.- La competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde, según los casos, al Alcalde-Presidente del Municipio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, en relación con el 21.1.f) o 21.1.s) de la Ley 7/1985,

de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, o al Pleno al amparo del artículo 23.1.e) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales en Materia de Régimen Local, sin perjuicio de la posibilidad de delegación de la competencia de conformidad con lo estipulado en el artículo 21.3 de la Ley 7/1985 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, respectivamente; cuyo acto pondrá fin a la vía administrativa por mor de lo dispuesto en artículo 142.6 de la LRJ-PAC y 52.2.a) de la Ley 7/1985, en relación con el 53 de la ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y contra él cabrá recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de Contencioso-Administrativo, *ex* artículo 8.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CONCLUSIÓN

Este Consejo Consultivo considera que a los efectos del informe solicitado, procede la estimación de la reclamación efectuada, y la satisfacción de una indemnización en cuantía de 38.213,87.-€.

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 de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 23 de septiembre de 2009