

Acuerdo nº: **15/19**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.12.19**

**ACUERDO** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de diciembre de 2019 sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por CLOVER SOLUTIONS & IMAGE, S.L, ILLUSIONS TO ALL S.L, y la Federación de Comunidades de Andalucía del Centro de España –en adelante FECACE-, en reclamación de los daños y perjuicios causados por la denegación de los permisos por parte de la Junta Municipal de Distrito de Latina para la celebración de la Feria de Abril de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el día 5 de junio de 2018 el representante de las entidades citadas formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a la denegación de los permisos por parte de la Junta Municipal de Distrito de Latina para la celebración de la Feria de Abril de Madrid, al incumplirse las estipulaciones del convenio de colaboración de 5 de marzo de 2018, suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y FECACE.

Refieren que durante los meses de abril y mayo de 2017 comenzaron las negociaciones entre el Ayuntamiento de Madrid y FECACE para la celebración de un convenio que diera cobertura a la celebración de la Feria de Abril en Madrid en el Parque de Aluche del distrito de Latina y que durante los meses de septiembre y octubre de 2017 se celebraron distintas reuniones con el coordinador de distrito de Latina con el fin de preparar la celebración de la Feria, pero que estos trabajos se interrumpieron en diciembre de 2017 ante el cambio de equipo directivo en el distrito.

Señalan que el primer contacto con el nuevo equipo directivo se produjo en enero de 2018, vía correo electrónico, si bien las primeras reuniones tuvieron lugar los días 15 y 17 de febrero y en ellas se indicó por parte de los representantes del distrito la imposibilidad de celebrar la Feria en las fechas propuestas por coincidir con otros eventos y además se recordó que todavía no se había firmado el convenio de colaboración entre ambas partes.

Exponen que con fecha 5 de marzo de 2018 los representantes de FECACE se reunieron con el coordinador general de la Alcaldía y el 6 de marzo la coordinadora de distrito de Latina remitió un correo electrónico a FECACE en el que se le requirió para que presentara un proyecto técnico.

Indican que ante este requerimiento se solicitó una reunión para conocer los requisitos técnicos exigidos, afirmando que fue remitido por la coordinadora al equipo de arquitectura del distrito, motivo por el cual presentó el 8 de marzo de 2018 el proyecto técnico, junto con la solicitud de autorización de actos en vía pública.

Señalan que el 12 de marzo de 2018 tuvo lugar una reunión con los servicios técnicos municipales en la que FECACE obtuvo solamente la remisión de los planos de ubicación de las casetas, así como el plan de

autoprotección del auditorio, e insisten en la falta de asesoramiento por parte de ningún técnico municipal.

El 16 de marzo de 2018 presentan en el registro del distrito de Latina el proyecto técnico y el plan de emergencia del auditorio.

A continuación, los reclamantes aluden a los cambios de criterio por parte del distrito en orden a la tramitación del otorgamiento de la autorización respecto del pago de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local, a los cambios de criterio en la tramitación de la autorización de la Oficina de Actos en la Vía Pública o en la autorización de la Dirección General de Gestión de Agua y Zonas Verdes o de MADRID SALUD.

Señalan que con fecha 22 de marzo de 2018, reciben por correo electrónico un requerimiento de subsanación del proyecto presentado, que nunca lo recibieron por correo ordinario y que presentaron la documentación requerida el día 26 de marzo de 2018.

Precisan que el 2 de abril de 2018 presentaron solicitud de autorización para la instalación de vallas y contenedores, obteniéndose el día 10 de abril de 2018; y ese mismo día presentaron el cronograma de la semana ante el Departamento de Control Acústico, que fue aceptado.

Manifiestan que el 6 de abril recibieron un requerimiento de subsanación, que afirman es idéntico al anterior salvo en la exigencia de suscripción de una póliza de seguros. Puesta de manifiesto esta situación se celebró una reunión con los técnicos municipales el día 11 de abril de 2018, reconociéndose el error y entregando en mano un nuevo requerimiento que afirman no recibieron por correo, en virtud del cual, el 12 de abril de 2018, presentaron un nuevo proyecto técnico y plan de emergencias.

Señalan que el 12 de abril de 2018 se celebró en el distrito de Latina una nueva reunión en la que se acepta el proyecto técnico requiriéndose determinadas modificaciones de la póliza de seguro de responsabilidad civil, que presentan esa mañana, así como del plan de emergencias y que además, no se autoriza la instalación de la zona infantil al considerarse insuficiente la documentación de los elementos hinchables.

El 16 de abril, fecha del inicio de la actividad presentan la documentación complementaria del plan de emergencias y de las instalaciones de la zona infantil que, según los reclamantes, se acepta verbalmente, si bien no se otorga la autorización, obligándose a su retirada al final del día por miembros de la Policía Municipal.

Afirman que el 17 de abril de 2018 se presentan dos nuevas versiones del plan de emergencia, certificado final de montaje, certificado de instalación de la churrería y documento firmado por un ingeniero en el que se afirma que los boletines eléctricos exigidos se estaban tramitando ante la Comunidad de Madrid, a pesar de lo cual, no se otorgó autorización para el funcionamiento provisional de la actividad.

Refieren que el día 18 de abril de 2018 la coordinadora de distrito envía un correo electrónico manifestando la conformidad del plan de emergencia y del certificado de montaje incidiendo en que, respecto de los boletines eléctricos, con el certificado firmado por el ingeniero indicando que están en tramitación, es suficiente.

Prosiguen señalando que el día 19 de abril presentó nuevo plan de emergencias, certificado de implantación y descripción de medidas y personal de seguridad, no obteniendo respuesta acerca de su validez; que el 20 de abril enviaron nuevamente proyecto técnico con la descripción detallada de la zona infantil y plano de emplazamiento del parque de Aluche con las nuevas atracciones previstas, ficha con los equipos de

emergencia y evacuación, así como un anexo al plan de emergencia solicitado.

Señalan que el día 20 de abril de 2018 a las 19,38 h se otorgó la autorización hasta el 22 de abril de 2018, pero que en ese momento ya se habían cancelado todos los conciertos y actuaciones, algunos hosteleros se habían retirado y la empresa patrocinadora había renunciado a la actividad.

Indican que el 23 de abril de 2018 se solicitó al distrito la instalación de la zona infantil en el campo de fútbol, la ampliación de la actividad a esa semana y la ampliación del horario de apertura para el viernes y sábado, respondiendo el distrito de la necesidad de ampliar el seguro de responsabilidad civil y la autorización del Departamento de Ocupación de Espacios Públicos para la instalación de la zona infantil en el campo de fútbol, ante lo cual FECACE decide definitivamente anular el evento.

*Destacan que “es absolutamente indudable, dados los hechos descritos, que se ha incumplido por el Ayuntamiento el Convenio firmado con FECACE. Por parte de la JMP de Latina se ha obstaculizado constantemente la concesión de la preceptiva licencia, en contra de lo estipulado en el citado convenio, en el que existe el firme compromiso adquirido por el Ayuntamiento de Madrid de colaborar y facilitar la concesión de las licencias necesarias para la celebración del evento.*

*Todas estas circunstancias han generado unos perjuicios (...) tanto económicos como de imagen, tanto a FECACE, como a las empresas contratadas para la promoción del evento.*

*(...)*

*Es indudable que, de acuerdo con la descripción de los hechos que se ha llevado a cabo y con la objetiva obligación de cumplimiento del Convenio*

*firmado entre ambas partes, se ha vulnerado por parte del Ayuntamiento el referido principio de confianza legítima y recíproca, lo que ha llevado a esta parte a realizar un importantísimo desembolso económico, acompañado de mucho trabajo, que no se ha visto respondido por las obligaciones asumidas por la Administración, generando las pérdidas económicas y de imagen que se reclama”.*

(...)

Cuantifican los daños y perjuicios en un total de 222.387,70 euros en concepto de daño emergente, un lucro cesante que alcanzaría la cuantía del 10% del daño emergente totalizando 29.124,26 euros, el patrocinio valorado en 55.000 euros y el daño moral producido a FECACE y a las empresas promotoras cuantificado en 50.000 euros.

Acompañan a su escrito de reclamación copia de los correos electrónicos a los que aluden en el mismo, de los registros de entrada de la documentación que afirman haber presentado y de las facturas de distintos proveedores.

**SEGUNDO.**- Presentada la reclamación, consta en el expediente que se requirió a los reclamantes la presentación de diversa documentación que fue presentada el día 19 de julio de 2018.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC- se solicitó por la jefa de Servicio de Responsabilidad Patrimonial con fecha 21 de junio de 2018, a la coordinadora del distrito de Latina, la emisión de informe sobre distintas cuestiones.

Dicho informe, en síntesis, señala que el convenio de colaboración entre FECACE y el Ayuntamiento para la celebración del evento fue firmado el día 5 de marzo de 2018; se refiere al informe que los servicios

técnicos del distrito emitieron una vez analizada la documentación presentada por los reclamantes, en el que reflejan las deficiencias técnicas detectadas, con indicación de los aspectos a subsanar y aclarar, destacando que entre esa documentación es fundamental el plan de emergencias; precisa que la documentación que se presentó a continuación fue insuficiente y describe las actuaciones realizadas. Concluye señalando que la celebración del convenio no exime a los reclamantes de la obtención de los permisos, autorizaciones y licencias necesarios, tal y como se contempla en el articulado del mismo, y recuerda que la afluencia de personas que se esperaba era de más de 9.000.

El día 26 de noviembre, ex artículos 79 y 80 LPAC, la jefa de Servicio de Responsabilidad Patrimonial solicita informe a la coordinadora del Distrito de Latina sobre cuestiones concretas.

En el informe, que se recibe el día 13 de abril de 2018 se alude entre otras cuestiones a los informes técnicos obrantes en el expediente en los que se indican las deficiencias detectadas que imposibilitan la puesta en funcionamiento de la actividad.

Se solicita asimismo por la jefa de Servicio de Responsabilidad Patrimonial informe al coordinador general de la Alcaldía y se le requiere para el envío del expediente completo relativo al convenio de colaboración suscrito con fecha 5 de marzo de 2018 entre el Ayuntamiento de Madrid y FECACE para la celebración de la Feria de Andalucía de Madrid, del expediente del adenda y del expediente de las actuaciones realizadas a su amparo.

Recibida la documentación requerida, se concede a los reclamantes, trámite de audiencia y vista del expediente, no constando que formularan alegaciones.

Finalmente consta en el expediente la propuesta de resolución del subdirector general de Responsabilidad Patrimonial de la Dirección General de Gestión del Patrimonio del Ayuntamiento de Madrid desestimatoria de la reclamación presentada por ILLUSION TO AL S.L y CLOVER SOLUTIONS & IMAGE S.L por falta de legitimación activa, falta de relación de causalidad, falta de antijuridicidad del daño y su debida acreditación.

Desestima a su vez la reclamación de FECACE por falta de relación de causalidad, falta de antijuridicidad del daño y su debida acreditación.

**TERCERO.-** Por escrito del consejero de Vivienda y Administración Local con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 18 de noviembre de 2019 se formuló solicitud de dictamen a este órgano consultivo.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 529/19, a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz que formuló y firmó la oportuna propuesta de acuerdo, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 19 de diciembre de 2019.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**ÚNICA.-** De acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de

Madrid sobre *“Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la 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”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la LPAC.

En concreto, el artículo 32.1 de la LRJSP se expresa en los siguientes términos: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*.

Como cuestión previa, debe analizarse si resulta aplicable al presente expediente, el procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en la LPAC, concretamente, si se trata de un caso de responsabilidad extracontractual de la Administración exigible por esta vía.

Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en sus Acuerdos 7/19 de 29 de abril y 11/17, de 16 de noviembre, en los que se señaló que para encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual, es preciso que nos encontremos ante el desarrollo normal o anormal de un servicio público, y no ante daños nacidos en virtud de vínculos

dimanantes de relaciones jurídicas específicas. En presencia de relaciones jurídicas específicas, el daño alegado ha de ser resarcido, no por la vía de la responsabilidad patrimonial o extracontractual de la Administración, sino por la que se prevea en el ordenamiento jurídico, para indemnizar daños derivados de esas concretas relaciones jurídicas.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otros en sus Dictámenes 1578/2001 y 2703/2004:

*“El mecanismo resarcitorio que prevén los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 puede tener su origen en cualquier tipo de actividad administrativa (actividades administrativas formales, actividades materiales e incluso la inactividad administrativa), con la única excepción de la actividad contractual de la Administración. La responsabilidad que eventualmente pudiera surgir para la Administración en el seno de una relación contractual en la que sea parte podría ser exigida por la vía jurisdiccional correspondiente (contencioso-administrativa o civil, según la naturaleza del contrato en cuestión), pero no mediante el mencionado mecanismo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992”.*

Y en la Memoria de 2003, el Consejo de Estado se pronunciaba en este sentido:

*“(…) Las pretensiones de resarcimiento que se formulan ante la Administración eventualmente productora de un evento lesivo tienen, conforme a derecho una vía formal adecuada en función del instituto jurídico del que trae causa la obligación de reparación en cuestión. Con carácter general el Consejo de Estado ha venido reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento*

*jurídico, cual sería entre otros, el caso en el que el daño se produce en el seno de una relación de servicios profesionales. Ello, es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, previsto para que no pueda ser conceptuado e interpretado como un instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria”.*

También en este sentido se pronunció el Consejo Consultivo en su Dictamen 207/11, de 4 de mayo, en el que consideró que alguna de las peticiones de la reclamante no podía encauzarse por la vía de la responsabilidad patrimonial, ya que tenía su origen en una relación contractual con el Instituto de la Vivienda de Madrid, y por tanto debía encauzarse por la vía de la responsabilidad contractual y resolverse de acuerdo con las previsiones contenidas en la legislación sobre viviendas de protección oficial.

De igual modo en el Acuerdo 1/15, de 21 de enero, el Consejo Consultivo consideró que los hipotéticos daños indemnizables, no se habían producido con ocasión de la prestación de un servicio público por parte de la Administración sino en el seno de una relación contractual, entre la reclamante y el Ayuntamiento consultante, por lo que se consideró que había que atender a las cláusulas y condiciones del vínculo contractual establecido entre las partes para resolver la reclamación planteada, que no podía articularse por la vía de la responsabilidad patrimonial, pues solo los daños acaecidos en el desarrollo de servicios públicos son resarcibles por dicha vía y, en ese caso, la indemnización solicitada no se incardinaba en el marco del funcionamiento de los servicios públicos, Asimismo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de junio de 2010 (recurso de casación nº 5392/2008) en una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por incumplimiento de un contrato de arrendamiento de unos locales adjudicados por concurso declara que la *“resolución de un contrato concertado entre una*

*Administración y un particular cualquiera que sea la naturaleza del mismo no constituye título de imputación para sostener que exista un funcionamiento normal o anormal de un servicio público del que derive un daño indemnizable”.*

En el caso que nos ocupa, los daños que se reclaman se incardinan en el convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y la FECACE, para la celebración de la semana de Andalucía en Madrid. Según resulta del escrito de reclamación lo que se está discutiendo es el incumplimiento del citado convenio por parte del Ayuntamiento de Madrid, siendo evidente por tanto, que la cuestión planteada y enmarcada en el ámbito del cumplimiento de relaciones derivadas de un convenio, no se incardina en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, al tratarse de una cuestión ajena al funcionamiento de los servicios públicos.

En este sentido, la cláusula sexta del convenio se refiere a la comisión de seguimiento para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento del mismo que se susciten entre los firmantes y la cláusula undécima precisa que el conocimiento y resolución de todas las cuestiones que se pudieran plantear en orden a su cumplimiento, interpretación, resolución y efectos, a falta de acuerdo entre las partes, se someterán a la jurisdicción de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid.

En términos parecidos, en un caso similar, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 21 de diciembre de 2000 que lo hace en los siguientes términos:

*“La parte actora, adjudicataria de la obra de "Construcción do Centro de Saude de Vilalba (Lugo)" encargada por el SERGAS, entiende que por el Concello de Vilalba se incumplió la obligación que había contraído en virtud de Convenio con la Administración Autonómica y por el cual dicho Concello se comprometía a poner a disposición de*

*aquella Administración un solar dotado de todos los servicios urbanísticos, incumplimiento que la recurrente concreta en la circunstancia de que el terreno puesto a disposición carecía de accesos y de energía eléctrica, carencia que según la demandante le obligó a realizar unos gastos en concepto de accesos, afirmado de accesos y energía eléctrica, los cuales importarían 1.206.500 ptas., 1948.880 ptas. y 1.648.625 ptas. respectivamente. Sin embargo, en atención a lo expuesto por la propia parte actora, cabe concluir que nos encontraríamos en este caso ante un supuesto parcial incumplimiento de los términos del Convenio que se dice suscrito entre ambas Administraciones y que tal incumplimiento a su vez habría podido repercutir en la alteración del equilibrio de las prestaciones acordadas entre el SERGAS y la recurrente adjudicataria de la obra ante un incremento de los gastos necesarios para la realización de esta última, por lo que el planteamiento de la cuestión debería efectuarse por la demandante ante la Administración Autonómica contratante, sin perjuicio de que esta última a su vez pudiera formular la reclamación que tuviera por conveniente frente a la Administración local con la que habría suscrito el correspondiente Convenio, pero en definitiva, debiéndose entender que el supuesto litigioso ha de ser residenciado en el ámbito de la responsabilidad contractual y no en el de la responsabilidad extracontractual, lo que necesariamente conduce a la desestimación del presente recurso, al considerarse incorrectamente dirigido el planteamiento de la cuestión ya en vía administrativa por vía ajena a la convencional”.*

En virtud de lo expuesto, la emisión del dictamen no resulta procedente, en virtud de lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 7/2015.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora adopta el siguiente

## **ACUERDO**

Devolver el expediente, por no ser procedente el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a 19 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 15/19

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid