

Dictamen nº: **556/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **20.12.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa 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 IDEA ASESORES, S.L, como administradora judicial de la mercantil PALACIO DE VILLAGONZALO, S.L., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de las resoluciones del Director General de Ejecución y Control de la Edificación de 15 de febrero de 2011, 23 de marzo de 2011 y 8 de agosto de 2011, anuladas por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de mayo de 2015.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** 1. Por escrito presentado en una oficina de Correos el día 15 de febrero de 2012 dirigido al Ayuntamiento de Madrid, la mercantil antes citada solicita la interrupción y/o suspensión del plazo para formular reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la Resolución de 15 de febrero de 2011 del Director General de Ejecución y Control de la Edificación del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del

Ayuntamiento de Madrid, por la que se declaraba la situación de ruina física inminente del Edificio de Servicio del Palacio de Villagonzalo, sito en la calle San Mateo, 25, de Madrid, y se requería a la propiedad para que, bajo dirección facultativa y en el plazo máximo de 5 días procediera a la demolición del mismo. Resolución que había sido impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Procedimiento Ordinario 98/11-A, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid) (folios 1 y 2 del expediente administrativo). El día 8 de marzo de 2012 se requirió a la mercantil para que subsanara su reclamación a la que se asignó el número de expediente 203/2012/00076.

En respuesta al anterior requerimiento, con fecha 4 de abril de 2012 la mercantil reclamante presentó escrito en el que manifestaba que el escrito registrado el día 15 de febrero de 2012 no era una reclamación de responsabilidad patrimonial sino de lo que se pretendía era la interrupción del plazo para reclamar hasta que se dictara sentencia en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución 15 de febrero 2011 por la que se declaró en ruina física inminente del inmueble, tramitado ante la jurisdicción contencioso-administrativa (folios 13 y 14).

2. Por escrito presentado en una oficina de Correos el día 23 de marzo de 2012 dirigido al Ayuntamiento de Madrid, la mercantil reclamante citada solicitaba la interrupción y/o suspensión del plazo para formular reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios originados por la Resolución de 23 de marzo de 2011 del Director General de Ejecución y Control de la Edificación del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, por la que se acordaba la ejecución subsidiaria de la demolición del Edificio de Servicio de Servicio de Palacio de Villagonzalo, sito en la calle San Mateo, 25 de Madrid, y se requería a la propiedad para que, bajo dirección facultativa y en el plazo máximo de 5 días procediera a la

demolición del mismo. Resolución que, al igual que las anteriores, había sido impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Procedimiento Ordinario 78/11, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid) (folios 16 y 17 del expediente administrativo).

En respuesta al anterior requerimiento, con fecha 4 de abril de 2012 la mercantil reclamante presentó escrito en el que manifestó que el escrito registrado el día 23 de marzo de 2012 no era una reclamación de responsabilidad patrimonial sino de lo que se pretendía era la interrupción del plazo para reclamar hasta que se dictara sentencia en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Director General de Ejecución y Control de la Edificación que requirió a la propiedad para la ejecución subsidiaria de las obras de sustitución de los andamios perimetrales y de revisión de fachada y saneado de las mismas.

Con fecha 11 de mayo de 2012 el Departamento de Responsabilidad Patrimonial acuerda dejar en suspenso la reclamación formulada en tanto no recaiga sentencia judicial firme en el expediente 203/2012/00076.

Con fecha 4 de mayo de 2016 se requiere a la reclamante para que aporte documentación consistente en declaración suscrita por el representante legal en la que manifieste no haber recibido indemnización por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada, poder notarial en el que conste la representación, evaluación económica de la indemnización solicitada e indicación de otros medios de prueba que se proponen (folios 159 y 160).

El día 1 de junio de 2016 la reclamante presenta escrito en el que da cumplimiento al anterior requerimiento (folios 163 a 247). En dicho

documento centra su reclamación de responsabilidad patrimonial en la anulación por la Sentencia 13 de mayo de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de las resoluciones del director general de Ejecución y Control de la Edificación de 15 de febrero de 2011, 23 de marzo de 2011 y 8 de agosto de 2011 (expediente 711/2011/06147) al estimar el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid de 31 de julio de 2013, confirmatoria de las resoluciones impugnadas.

El escrito de la mercantil interesada ya no hace referencia a las resoluciones de 18 de marzo de 2011, 7 de abril de 2011 y 8 de agosto de 2011, que también habían sido impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa y resueltas por Sentencia 26 de noviembre de 2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid y por la Sentencia de 20 de mayo de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y frente a las cuales había interpuesto también sendos escritos de interrupción de la prescripción.

La reclamante cuantifica el importe de su reclamación en 28.720,26 € y aporta con su escrito la declaración de no haber sido indemnizada por estos mismos hechos; copia del Auto dictado por el Juzgado de Instrucción nº 5 de Marbella por el que se nombró a la mercantil IDEA ASESORES, S.L.P. como administradora judicial de la entidad PALACIO DE VILLAGONZALO, S.L.; copia de la demanda interpuesta en el Procedimiento Ordinario 78/11 que se tramitaba en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 contra la Resolución de 15 de febrero de 2011 del director general de Ejecución y Control de la Edificación y copia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de mayo de 2015; cuantificación de la indemnización solicitada con copia de las facturas y justificantes de pagos de los gastos realizados y, por último, propone como prueba la documental

consistente en los archivos de las actuaciones relativas al recurso contencioso-administrativo correspondiente al Procedimiento Ordinario 78/11 tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid.

**SEGUNDO.-** A raíz de la reclamación presentada, por el Ayuntamiento de Madrid se procedió a incoar un expediente de responsabilidad patrimonial. De dicho expediente, se extraen, en síntesis, los siguientes hechos que se consideran relevantes:

Con fecha 9 de febrero de 2009 el Departamento de Gestión del Servicio de Conservación y Edificación Deficiente de la Subdirección General de Disciplina y Control de la Edificación dictó orden de ejecución de medidas de seguridad dictada por el Ayuntamiento ocasionada por el informe técnico de fecha 6 de febrero de 2009 en el que se ponía de manifiesto *“el absoluto abandono en que se encuentra la edificación con riesgo para la seguridad de las personas”*. Posteriormente en informe técnico de fecha 2 de marzo de 2009 tras visitar el interior del palacio, se emitió nuevo informe técnico que recogía las deficiencias detectadas tras la visita al interior.

Con fecha 24 de marzo de 2009 se requirió nuevamente a la propiedad para que no ralentizara las obras de seguridad y las siguiera ejecutando, por tener carácter urgente.

La propiedad presentó en fecha 3 de junio de 2009 un certificado de la dirección facultativa en el que expresamente se hacía constar:

*“El uso del andamio perimetral es como visera de protección de los posibles desprendimientos ornamentales y no de los desprendimientos estructurales, para los viandantes.*

*El andamio no sirve como medida de protección para el tráfico rodado.*

*El andamio no se utilizará como andamio de trabajo.*

*En ningún caso se puede considerar dicho andamio perimetral como elemento de apeo del Palacio de Villagonzalo.*

*A partir de esta fecha corresponde a la propiedad el buen uso y conservación de la estructura montada, cualquier manipulación de la misma será de su responsabilidad”.*

Con fecha 10 de julio de 2009 (folio 853) se requirió a la propiedad para que en el plazo improrrogable de 5 días, comenzaran las medidas de seguridad ordenadas en repetidas ocasiones y corrigieran el andamio de protección para que garantizara la seguridad en la vía pública y no, como se había certificado, solamente la seguridad de los peatones colocando viseras de protección y cerrando los huecos existentes, con la advertencia de que en caso de incumplimiento, podría levantarse la suspensión de la ejecución subsidiaria acordada el 18 de junio de 2009.

Con fecha 20 de agosto de 2009 se requirió a la propiedad del inmueble para la adopción de medidas de seguridad (folios 865 a 867).

Presentado nuevo certificado que solo garantizaba la seguridad vial ante posibles desprendimientos (no estructurales) que pudiera haber, se efectuó visita de inspección en la que se comprobó que no se habían iniciado las medidas de seguridad ordenadas, por lo que con fecha 15 de octubre de 2009 se acordó la realización de dichas medidas de forma subsidiaria. Interpuesto recurso de reposición, este fue estimado parcialmente con fecha 24 de febrero de 2010.

El día 22 de diciembre de 2010 se emitió informe por los técnicos en el que se ponía de manifiesto el incumplimiento por la propiedad de

la adopción de medidas de seguridad y la situación de ruina inminente de la finca por lo que se proponía declarar la situación de ruina física inminente parcial del edificio de servicio del Palacio de Villagonzalo y requerir a la propiedad para que en un plazo de 48 horas acreditara la contratación de una Dirección facultativa para que iniciara los trabajos de demolición en cinco días.

Por Resolución 15 de febrero de 2011 de la Dirección General de Ejecución y Control de la Edificación se declaró la ruina inminente del edificio de servicio del palacio.

Con fecha 18 de marzo de 2011 el director general de Ejecución y Control de la Edificación dictó resolución, por la que se requirió a la propiedad de la finca sita en la calle de San Mateo, 25 (edificio principal) para que en el plazo de 5 días y bajo dirección facultativa, iniciara los trabajos de sustitución de los andamios perimetrales que rodeaban el edificio sustituyéndolos por medidas de seguridad que no supusieran ocupación de la vía pública. Interpuesto recurso de reposición contra la anterior resolución, con fecha 15 de junio de 2011 la coordinadora general de Urbanismo dicta resolución desestimatoria del recurso y confirmatoria de la resolución impugnada.

El día 23 de marzo de 2011 el director general de Ejecución y Control de la Edificación, dictó resolución por la que acordaba *“disponer, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones en relación con lo dispuesto en el artículo 170.2 de Ley 9/2001, de 17 julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la realización en ejecución subsidiaria la finca número 25 de la calle de San Mateo de las siguientes obras: demolición del edificio de servicio del Palacio de Villagonzalo, que constituye la fachada del mismo hacia la Calle Mejía Lequerica, declarado en estado de Ruina Física Inminente mediante resolución de fecha 15 febrero 2011”*. Además se significaba a la propiedad de la finca

que no se avanzaba presupuesto dado el carácter urgente de las obras que la situación descrita demandaba para evitar el peligro grave e inminente preexistente en el inmueble; por lo que una vez elaboradas los correspondientes certificaciones le sería comunicado su importe para su ingreso a las arcas municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones.

Con fecha 7 de abril de 2011 el director general de Ejecución y Control de la Edificación dictó resolución por la que se dispuso la realización en ejecución sustitutoria en la finca sita en la calle de San Mateo, 25 (edificio principal), de obras consistentes en sustitución de los andamios perimetrales que rodean el edificio por otras medidas de seguridad que no supusieran la ocupación de la vía pública y revisión de fachadas y saneado de las mismas, para evitar el riesgo de desprendimientos. La anterior resolución fue confirmada por la Resolución de la coordinadora general de Urbanismo de 19 de enero de 2012.

El día 8 de agosto de 2011 el director general de Ejecución y Control de la Edificación dictó resolución en el expediente 711/2011/06147 por la que se requería a la propiedad de la finca sita en la calle de San Mateo, 25, para que ingresara en las arcas municipales la cantidad de 182.585,64 €, correspondientes a las obras realizadas en cumplimiento de la resolución de ejecución subsidiaria de fecha 23 de marzo de 2011. Recurrida en reposición, la anterior resolución fue confirmada por la Resolución del coordinador general de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras, de 19 de enero de 2012.

Con igual fecha, 8 de agosto de 2011, el director general de Ejecución y Control de la Edificación dictó resolución por la que se requería a la propiedad de la finca sita en la calle de San Mateo, 25, para que ingresara en las arcas municipales la cantidad de 112.947,03



€, correspondientes a las obras realizadas en cumplimiento de la resolución de ejecución sustitutoria de fecha 7 de abril de 2011. Recurrida en reposición, la anterior resolución fue confirmada por la Resolución del coordinador general de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras, de 19 de enero de 2012.

Las anteriores resoluciones fueron impugnadas en la vía contencioso-administrativa.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid, de 31 de julio de 2013, resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones del director general de Ejecución y Control de la Edificación de 15 de febrero de 2011, 23 de marzo de 2011 y 8 de agosto de 2011 (expediente 711/2011/06147), desestimando el mismo al considerar ajustadas a Derecho las resoluciones recurridas. Interpuesto recurso de apelación contra la anterior sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia dictó Sentencia de 13 de mayo de 2015, estimatoria del recurso de apelación al considerar que *“la resolución que declaraba la ruina física inminente del edificio de servicio del Palacio de Villagonzalo, con requerimiento a la propiedad de su demolición, no tiene amparo en el artículo 172 de la citada Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid, concurriendo así la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 171 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid para la declaración de la situación legal de ruina urbanística, lo que acarrea, igualmente, la nulidad de las resoluciones de 23 de marzo y 8 de agosto de 2011, que traen causa de aquella primera”*.

Con fecha 26 de noviembre de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid dicta Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones

de 18 de marzo de 2011, 7 de abril de 2011 y 8 de agosto de 2011, al considerar las citadas resoluciones conformes a Derecho y que *“la entidad recurrente incumplió el requerimiento de sustitución de andamios exteriores que pretendía evitar, según los informes técnicos obrantes en el expediente que gozan de presunción iuris tantum, que no han sido debidamente desvirtuados, el riesgo derivado de la ocupación de la vía pública pues la situación de ruina física inminente del edificio hacía prever hundimientos con arrastres imprevisibles que podían afectar tanto a los ocupantes como a la vía pública, obedeciendo por tanto a medidas urgentes de seguridad lo que excluía la necesidad de presupuesto previo, sin que por otra parte la parte recurrente haya desvirtuado suficientemente a través de la prueba practicada la valoración final que efectúa la Administración respecto del importe total de las obras de ejecución sustitutoria; alzándose frente al informe pericial de parte los informes técnicos obrantes en el expediente administrativo”*.

Interpuesto recurso de apelación contra la anterior sentencia, con fecha 20 de mayo de 2015 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia desestimatoria del recurso y confirmatoria de las resoluciones impugnadas.

**TERCERO.-** Interpuesta la reclamación, se procede a incoar expediente del expediente de responsabilidad patrimonial.

Solicitado informe a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible con copia de todo el expediente administrativo, con fecha 9 de junio de 2016 la Dirección General de Control de la Edificación (folios 252 y 253) relaciona los distintos expedientes tramitados en dicho servicio en relación con la finca de la calle San Mateo nº 25 relacionados con la figura del deber de conservación y remite toda la documentación relativa a los expedientes relacionados en dicho escrito (folios 258 a 1781).

Notificado el trámite de audiencia a la reclamante, consta en el expediente administrativo tramitado la comparecencia el día 9 de febrero de 2017 de una persona autorizada por el representante de la mercantil reclamante que ha obtenido copia en soporte informático del expediente administrativo. No consta que con posterioridad a dicha comparecencia haya formulado alegaciones.

El día 10 de octubre de 2018 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la efectividad del daño, que la actuación de la mercantil titular de la finca produce la ruptura del nexo causal por el incumplimiento de sus deberes urbanísticos y, finalmente, no concurrir la antijuridicidad del daño (folios 1802 a 1830).

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavoz del Gobierno, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 26 de octubre de 2018.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 481/18, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 20 de diciembre de 2018.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f.a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación presentada, tras varios actos de interrupción de la prescripción, el día 1 de junio de 2016, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que han sido desarrollados por 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 (en adelante, RPRP).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, como titular del inmueble afectado por las medidas

de disciplina urbanística derivadas del incumplimiento de deber de conservación del inmueble, posteriormente anuladas por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de mayo de 2015, ex artículo 31 LRJ-PAC.

La legitimación pasiva corresponde el Ayuntamiento de Madrid, al amparo del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios la competencia en materia de Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

En cuanto al procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC desarrollado por el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

A tal fin se ha recabado informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño, tal como exige el artículo 10.1 del RPRP, y se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP a la interesada en el procedimiento, dictándose después propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora, para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC, si bien, como ya apuntamos anteriormente, en este caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP, dada la fecha de iniciación del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”*.

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, procede analizar la acreditación de los daños alegados por los reclamantes y de su conexión con la actuación de la Administración.

Es doctrina jurisprudencial reiterada, citada en nuestros dictámenes 330/16, de 21 de julio y 545/16, de 1 de diciembre, que no puede plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, lo que exige “(...) *la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009).

Al respecto, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima, que corresponde probar a la Administración, recae en quien la reclama.

La mercantil reclama 28.720,26 € resultado de la suma de los honorarios de abogado y procurador por intervención profesional en el Procedimiento Ordinario 78/11, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid y por la intervención en el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid así como los honorarios por dos informes periciales.

En cualquier caso, como ya ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 382/16, de 1 de septiembre y 408/18, de 13 de septiembre, los daños económicos consistentes en los honorarios de abogado y procurador derivados de los procesos judiciales, así como los informes periciales emitidos en dichos procesos, en cuanto integran el concepto de costas del artículo 241 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, son conceptos no indemnizables por la vía de la responsabilidad patrimonial pues son atinentes a las costas de dichos procesos sobre las que, en su momento, se pronunciaron las sentencias recaídas.

Ahora bien, la causación de dichos daños tiene su origen en la conducta de la sociedad reclamante por la situación de abandono en que se encontraba el inmueble con riesgo para la seguridad de las personas, a pesar de los múltiples requerimientos por la Administración municipal. Esta actuación produce la ruptura del nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales que resulta acreditada en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de mayo de 2015, relativa a las resoluciones de 18 de marzo de 2011, 7 de abril de 2011 y 8 de agosto



de 2011, relativas al edificio principal de la finca, en cuyo fundamento jurídico tercero se afirma:

*“(...) las resoluciones impugnadas en el presente recurso traen su causa de la orden de ejecución de medidas de seguridad dictada por el Ayuntamiento en fecha 9-Febrero-2009 ocasionada por el informe técnico de fecha 6-Febrero-2009 en el que se pone de manifiesto "el absoluto abandono en que se encuentra la edificación con riesgo para la seguridad de las personas". Posteriormente en informe técnico de fecha 2-Marzo-2009 tras visitar el interior del palacio, se emite nuevo informe técnico que recoge las deficiencias detectadas tras la visita al interior. Con fecha 24-Marzo-2009 se requiere nuevamente a la propiedad para que no ralentice las obras de seguridad y las siga ejecutando, por tener carácter urgente. La propiedad presenta en fecha 3-Junio-2009 certificado de la dirección facultativa en el que expresamente se hacía constar que "el andamio perimetral solo sirve como visera de protección de los posibles desprendimientos ornamentales, pero no de los desprendimientos estructurales para los viandantes; el andamio no sirve como medida de protección para el tráfico rodado, ni se utilizará como andamio de trabajo ni como apeo del palacio". Desde dicho certificado no se ha puesto en conocimiento de la Administración la realización de los restantes trabajos ordenados”.*

De manera que la Sentencia de 20 de mayo de 2015 llega a reconocer que *“el deterioro de todo el conjunto edificatorio era de tal magnitud, que por resolución de fecha 15-Febrero-2011 se declaró la ruina inminente del edificio de servicio del palacio, que actualmente ya ha sido demolido”.*

**QUINTA.-** En cualquier caso, no concurriría la antijuridicidad del daño.

En general, la responsabilidad de la Administración por sus actos ilegales ha dado lugar a dos corrientes jurisprudenciales. Una opta por un sistema de estricta responsabilidad objetiva que considera que los daños causados por actos ilegales son inexorablemente antijurídicos y, por tanto, indemnizables sin que las víctimas tengan obligación de soportarlos, así las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2000 (Recurso 7099/1995) y 27 de marzo de 2003 (Recurso 339/2000).

Otra corriente considera que ha de exigirse una ilegalidad cualificada para considerar antijurídicos y, por tanto, indemnizables los daños producidos por actos administrativos ilegales. Es la llamada *“doctrina del margen de tolerancia”* que fue acogida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 450/09, 237/10, 122/11 y por esta Comisión en numerosas ocasiones, así los dictámenes 232/16, de 23 de junio, 292/17, de 13 de julio, 329/17, de 3 de agosto y 361/17, de 14 de septiembre, entre otros.

En todos ellos se recogía que el Tribunal Supremo consideraba que no cabía aplicar en estos casos tesis maximalistas sino que el criterio determinante para entender que la lesión ha de ser calificada como antijurídica estribaría en que la Administración hubiese actuado fuera de los márgenes admisibles de adecuación al Ordenamiento Jurídico.

En palabras del Tribunal Supremo (sentencias de 27 de mayo de 2004 (recurso 556/2000), 24 de enero de 2006 (6/536/2002), 14 de febrero de 2006 (recurso 256/2002) y 31 enero 2008 (recurso 4065/2003), *“siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio”*.

O como señala la sentencia de 14 julio de 2008 (recurso 289/07) *“si la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica enderezada a satisfacer los fines para los que le ha atribuido la potestad que ejercita” no hay lugar a indemnización”*.

Esta doctrina no puede entenderse como desfasada, antes al contrario, la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017 (recurso 1777/2016) destaca que:

*“No es cierto que este Tribunal haya abandonado la mencionada doctrina vinculada a la actuación razonable de la Administración cuando ejercita potestades que le confiere la norma habilitante de manera discrecional. Basta para ello con citar la más reciente jurisprudencia de este Tribunal Supremo para concluir en la plena vigencia de dicha doctrina, como ponen de manifiesto las sentencias de 16 de septiembre de 2009 (recurso de casación 9329/2004) y la más reciente sentencia 3791/2015. RES: 2425/2016'>2425/2016, de 14 de noviembre (recurso de casación 3791/2015), que precisamente la examina y delimita, para concluir que no comportaba, en aquellos supuestos, reconocer la exclusión de la antijuridicidad, pero aceptando que es admisible dicha doctrina.”*

La misma sentencia cita la del Alto Tribunal de 17 de febrero de 2015 (recurso 2335/2012) que afirma que, en los casos de anulación de actos, la jurisprudencia viene aceptando, como circunstancia que excluye la antijuridicidad de la lesión, el hecho de que el acto anulado generador de los perjuicios comporte el ejercicio de potestades discrecionales, ya que el propio Legislador en esos casos ha establecido un margen de actuación a la Administración para que decida conforme a su libre criterio dentro de los márgenes de los elementos reglados. Si esa decisión se mantiene en los términos de lo razonable y se ha razonado no puede estimarse que el daño sea antijurídico, generando el derecho de resarcimiento.

La sentencia añade que:

*“Pero no es solo el supuesto de ejercicio de potestades discrecionales las que permiten concluir la existencia de un supuesto de un deber de soportar el daño ocasionado con el acto anulado... porque como se declara por la jurisprudencia a que antes se ha hecho referencia, <<ha de extenderse a aquellos supuestos, asimilables a éstos, en que en la aplicación por la Administración de la norma jurídica en caso concreto no haya de atender sólo a datos objetivos determinantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma, antes de ser aplicada, ha de integrarse mediante la apreciación, necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución. En tales supuestos es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la*

*Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones.”*

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Madrid dictó resolución el día 15 de febrero de 2011 por la que declaró la ruina física inminente del edificio de servicio del Palacio de Villagonzalo, requiriendo a la propiedad para que en el plazo máximo de cinco días procediera a su demolición.

Resulta relevante tener en cuenta que en el juzgador de instancia corroboró la corrección de la actuación de la Administración en la declaración de ruina física inminente del edificio de servicio, siendo precisamente esa disparidad de criterios entre la primera y la segunda instancia reveladora de que la Administración no actuó irrazonablemente.

En este sentido se manifestó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 299/10, de 22 de septiembre y 504/12 de 12 de septiembre, con cita de las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1998 y 10 de junio de 1986, manifestando esta última:

*“(...) sin perjuicio de admitir como la jurisprudencia citada, que toda denegación de una solicitud ocasiona siempre alguna clase de perjuicios al interesado, siendo susceptible por tanto de configurar el resultado dañoso en abstracto, no cabe por el contrario apreciar la antijuridicidad en la lesión, por la simple anulación del acuerdo adoptado en vía administrativa, cuando la sutileza de la ilegalidad, solo haya podido decantarse en la más alta instancia jurisprudencial, dato por sí solo, revelador de la necesidad de descartar el carácter manifiesto de la torpeza de criterio denegatorio mantenido por la Administración local, ...”*

Esta doctrina también ha sido acogida por esta Comisión Jurídica Asesora (así los dictámenes 103/16, de 19 de mayo y 291/18, de 28 de junio, entre otros).

La aplicación de la doctrina citada anteriormente, nos lleva a concluir que, en este caso, la Administración ha actuado dentro de márgenes razonables en el ejercicio de su potestad de disciplina urbanística, porque aunque no concurriera la situación de inminencia de la ruina física declarada por la Resolución de 15 de febrero de 2011 como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de mayo de 2015, de manera que la Administración podría haber concedido la audiencia previa a la propiedad, de acuerdo con el artículo 171.2 LSCM y recabar el informe de la C.P.P.H.A.N., en aplicación del artículo 13 de las Normas reguladoras para la Protección del Patrimonio Histórico de la Ciudad de Madrid, resulta indudable la situación de abandono en la que se encontraba el inmueble y el riesgo para la seguridad de las personas puesto de manifiesto en el informe de 22 de diciembre de 2010 emitido por los técnicos adscritos al Departamento de Intervención en la Edificación del Servicio de Conservación y Edificación Deficiente que señalaba, en relación con el edificio de servicio, unas deficiencias técnicas que concluían que la gravedad, evolución y extensión de los daños que afectaban al edificio eran de carácter irreversible; que la ejecución de medidas de seguridad para el mantenimiento de la construcción resultaba inútil y arriesgada y que la demora en los trabajos de ejecución, *“implica un peligro real para las personas”*.

Peligro real para las personas que también apreció la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid de 31 de julio de 2013.

Por tanto, que la Resolución de 15 de febrero de 2011 haya sido anulada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

de 13 de mayo de 2015, aplicando la doctrina del margen de razonabilidad, no determina la antijuridicidad del daño derivado del acto anulado en dicho proceso judicial, pues no significa que la Administración actuara irrazonablemente en el dictado del acto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 15 de enero de 2016 (recurso de apelación 18972015), en un supuesto similar al que es objeto del presente dictamen ha declarado que *“los informes de los técnicos municipales que advirtieron del riesgo de derrumbamiento debido al estado de ruina del edificio, hacían razonable, en la esfera de la aplicación del régimen jurídico de la ruina, considerando la prevalencia de la protección de personas y bienes que la Administración dictara un acto ordenando la demolición del inmueble; ello con independencia de la posterior anulación, en la segunda instancia judicial, de dicho acto”*.

La aplicación de la doctrina del margen de tolerancia nos lleva a concluir que, en este caso, la Administración ha actuado dentro de márgenes razonables en el ejercicio de su potestad de disciplina urbanística, por lo que no se aprecia la responsabilidad patrimonial instada por la falta de concurrencia de la antijuridicidad, como elemento necesario para que surja la misma.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación presentada al no existir relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los

servicios municipales ni concurrir, en todo caso, la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 20 de diciembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 556/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid