

Dictamen nº: **559/19**
Consulta: **Alcaldesa de Ciempozuelos**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.12.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de diciembre de 2019, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Ciempozuelos a través del consejero de Vivienda y Administración Local al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”) por los daños y perjuicios que atribuye a la inactividad del Ayuntamiento de Ciempozuelos en el pago de una indemnización.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 17 de abril de 2018, la persona citada en el encabezamiento, presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial solicitando una indemnización por los daños y perjuicios supuestamente derivados de la inactividad del Ayuntamiento de Ciempozuelos en el abono de la indemnización reconocida por resolución de la alcaldía el 18 de abril de 2017, respecto de los daños causados en una vivienda sita en la calle Palomero, 45 de dicha localidad, como resultado de las pérdidas de agua de la red pública de saneamiento.

En su escrito, señala que el importe de la indemnización reconocida por el Ayuntamiento no le había sido abonado a la fecha de presentación de la reclamación y al no haberse hecho efectiva, estaba haciendo frente a unos gastos de naturaleza impositiva como el Impuesto de Bienes Inmuebles y la Tasa por la Recogida de Residuos Sólidos Urbanos de *“una construcción inservible”*.

Manifiesta también que reclama por los daños morales sufridos puesto que *“debido a su avanzada edad, así como a su delicado estado de salud, que se ha visto empeorado por la presión psicológica de ver su hogar en el estado tan lamentable y sin visos de una solución a corto plazo, debido a la pasividad mostrada por el Ayuntamiento de Ciempozuelos”*.

Cuantifica el importe de la indemnización en 19.663,15 euros con el siguiente desglose: IBI 2016: 101,31 euros, IBI 2017: 119,34 euros, tasa de residuos sólidos urbanos ejercicios 2015 y 2016: 130 euros, alquiler de vivienda desde mayo de 2017: 4.312,50 euros. Daños morales: 15.000 euros.

Dice acompañar a su reclamación *“recibo de IBI, recibo de la tasa de residuos sólidos urbanos y recibo del alquiler de inmueble”*; sin embargo, en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, ningún documento de los referidos se adjunta a aquélla.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación anterior, se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Figura en el expediente, el informe de 13 de febrero de 2019 de la jefa del Servicio Jurídico municipal y de sus antecedentes de hecho interesa destacar:

- Que por resolución de la Alcaldía nº 871/2017, de 18 de abril, se declaró la concurrencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los daños y perjuicios ocasionados a los propietarios de la vivienda (la reclamante y cuatro herederos) que como consecuencia de las pérdidas de agua de la red pública de saneamiento, fue declarada en ruina urbanística; se cuantificó la indemnización en 111.022,72 euros, a percibir por la reclamante y los otros copropietarios en proporción a su proindiviso.

- Que el Ayuntamiento había procedido al abono de las cantidades que en concepto de franquicia de la póliza de seguros municipal debía abonar, por importe de 6.000 euros.

- Que la aseguradora municipal *“manifestó su disconformidad con la cuantificación de la indemnización, pero finalmente alcanzó un acuerdo con los propietarios que se formalizó el 7 de agosto de 2018 y en virtud de dicho acuerdo, la entidad abonó a la hoy reclamante la cantidad de 55.690 euros”*. Precisa, que en dicho documento las partes convinieron expresamente no tener más que reclamar a la aseguradora, sin perjuicio de las acciones, que en sede administrativa o jurisdiccional pudieran ejercitar los propietarios intervinientes frente al Ayuntamiento *“en reclamación de cantidades que tengan origen en causas distintas a las que originaron el siniestro descrito en el expositivo primero”*.

- Que habida cuenta de que el abono por la entidad aseguradora de esa cantidad, se hizo más de un año después de haberse declarado la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, el día 11 de octubre

de 2018 se dictó resolución nº 2.193/2018, en la que se cuantificaron los intereses a abonar a la reclamante en 2.183,35 euros. Su pago se realizó el 12 de diciembre de 2018.

En los fundamentos de derecho del informe antes referido, se indica que se había procedido al pago de la indemnización y al abono de los intereses por el retraso en el cobro de la misma; que el pago de los tributos que gravan la propiedad del inmueble es una obligación tributaria de la reclamante por su condición de copropietaria; que la indemnización abonada consistió en una cantidad económica equivalente a la construcción de un nuevo inmueble de características similares al declarado en ruina; que el Ayuntamiento había sufragado desde mayo a noviembre de 2016 la totalidad de los gastos derivados del alojamiento en pensión completa a la reclamante en un hostel cercano a su vivienda; y por último, que a partir de noviembre de 2016 y hasta abril de 2017, el Ayuntamiento había asumido las cuotas del alquiler de una vivienda en la localidad. Respecto a los daños morales solicitados, el informe señala que *“no encajan en los parámetros que la jurisprudencia exige para ello”*.

Concluía que en definitiva, el *“retraso en el cobro de la indemnización ya fue resarcido por el Ayuntamiento mediante el pago de los intereses a la reclamante de 2.183,35 €”* (fundamento de derecho séptimo) y que procedía iniciar expediente de responsabilidad patrimonial con audiencia a la reclamante y a los demás interesados, con carácter previo a la formulación de la correspondiente propuesta de resolución.

Figura en los folios 69 y ss, el documento privado firmado por la reclamante y la aseguradora municipal el 7 de agosto de 2018 sobre el acuerdo alcanzado para el percibo de la indemnización y cheque nominativo emitido a su favor. A continuación, está la Resolución de la

Alcaldía 2490/2018, de 8 de noviembre por la que se aprueba y ordena el pago de una cantidad de 2.183,35 € a favor de la reclamante, “*en concepto de intereses de demora derivados del retraso en el cobro de la indemnización por la concurrencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ciempozuelos en el siniestro ocurrido en su vivienda sita en la Calle Palomero nº 45*”.

Concedido trámite de audiencia, el 18 de marzo de 2019 presenta escrito de alegaciones, reiterando la reclamación de responsabilidad presentada en su día. El 3 de mayo de 2019, comunica el cambio de domicilio a efecto de notificaciones.

Finalmente, la jefa del Servicio Jurídico formula informe de 4 de octubre de 2019, con propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud formulada por la reclamante porque: “*En la indemnización abonada por importe total de 111.022,72 € están incluidos los perjuicios sufridos como consecuencia de la ruina del inmueble, sin que pueda entenderse que el pago de tributos, alquileres o cualquier otro de índole moral tenga una autonomía indemnizatoria propia*” y “*con los intereses reconocidos y abonados por esta Administración (...) se resarcen los perjuicios que a los propietarios del inmueble les originó la demora en el cobro de la indemnización*”.

Por resolución de la alcaldía de 4 de octubre de 2019, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad formulada y se eleva la misma a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, acordándose la suspensión del plazo para resolver. Se comunica dicha resolución a la interesada con registro de salida del pasado 8 de octubre.

TERCERO.- El día 18 de octubre de 2019 tuvo entrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de

dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Ciempozuelos, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento, que se registró con el nº 497/19.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión de 19 de diciembre de 2019.

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 Ciempozuelos, 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 (ROFJCA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en cuanto que perjudicada económicamente por la inactividad de la Administración en

proceder al abono de la indemnización ya reconocida por el propio Ayuntamiento de Ciempozuelos. La reclamación fue interpuesta solo por ella, en su condición de propietaria de la mitad indivisa de la vivienda.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Ciempozuelos al dictar una resolución reconociendo una indemnización a la hoy reclamante, que a la fecha de presentación de la reclamación no había sido abonada.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 67 de la LPAC). En este caso, se reclama por los perjuicios económicos y el daño moral ocasionados como consecuencia del retraso de la Administración en el abono de la indemnización ya concedida, mediante resolución de la alcaldía de 18 de abril de 2017, la reclamación formulada el 17 de abril de 2018, resulta presentada en plazo.

Con respecto a la tramitación del procedimiento, tal como se ha expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, se ha recabado el informe al Servicio Jurídico Municipal, se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a la reclamante (que formuló alegaciones) y con carácter previo a la solicitud de informe a este órgano consultivo, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución que junto con el resto del expediente ha sido remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo.

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.

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 la reclamante y de su conexión en relación causal, con la actuación de la Administración.

Es doctrina jurisprudencial reiterada, citada en nuestros dictámenes 545/16, de 1 de diciembre y 85/18, de 22 de febrero, entre otros, 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).

En nuestro caso, los daños alegados por la reclamante vienen referidos a las cantidades que ha tenido que sufragar por el Impuesto de Bienes Inmuebles de los años 2016 y 2017, por la Tasa de Residuos Sólidos Urbanos de 2015 y 2016, por pago de alquiler y alega además, daños morales.

Respecto de la prueba del pago de los recibos de alquiler y de los gastos sufragados por la reclamante por el Impuesto de Bienes Inmuebles de los años 2016 y 2017 y por la Tasa de Residuos Sólidos Urbanos de 2015 y 2016, advertir que no nos consta en el expediente remitido; sin embargo, hemos de tenerlo por acreditado por cuanto el Ayuntamiento los ha tenido por pagados.

En cuanto a los daños morales, conviene señalar, como recuerda la Sentencia de 31 de mayo de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 6 de abril de 2006) que “*los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales*” y “*la situación básica para que pueda darse un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, impotencia, zozobra, ansiedad, angustia*”, constituyendo “*estados de ánimo permanentes de una cierta intensidad (...)*”. En la Sentencia de 14 de marzo de 2007, se mantiene que “a

efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración se incluye el daño moral. Sin embargo, por tal no podemos entender una mera situación de malestar o incertidumbre, salvo cuando la misma ha tenido una repercusión psicofísica grave”.

Ahora bien, el daño moral debe ser también probado y en este caso, la reclamante no aporta prueba alguna del daño que aduce, pues no consta el empeoramiento del estado de salud que dice estar viviendo desde que el Ayuntamiento dictara la resolución reconociendo el derecho a la indemnización hasta la fecha de presentación de la reclamación.

QUINTA.- Acreditada la realidad del daño patrimonial en los términos anteriormente expuestos, es preciso examinar si existe y se prueba la relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, así como la antijuridicidad de los mismos.

Conviene señalar que en este dictamen se ha seguido el criterio del dictamen 531/19 de 12 de diciembre, sobre una solicitud del mismo Ayuntamiento en un supuesto muy similar al de este expediente.

En este caso, el título de imputación que invoca la interesada viene referido a la inactividad de la Administración municipal durante un determinado periodo de tiempo a la que reprocha no haber hecho efectivo el pago de la indemnización, reconocida por Resolución de la Alcaldía de 18 de abril de 2017 por los daños y perjuicios ocasionados en la vivienda de su propiedad como consecuencia de las pérdidas de agua existentes en la red pública de saneamiento.

En primer lugar, conviene precisar que el expediente de responsabilidad patrimonial promovido a instancia de parte, por los

daños y perjuicios ocasionados a la reclamante en la vivienda sita en la calle Palomero 45, de dicho municipio, concluyó con la ya citada Resolución de Alcaldía de 18 de abril de 2017 en la que se reconoció la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y una indemnización a los propietarios del inmueble (en proporción a su proindiviso) por un importe total de 111.022,72 euros, de los que la reclamante -como propietaria en pleno dominio de la mitad indivisa de dicha vivienda- le correspondían 55.690 €.

Desde dicha fecha, se llevaron a cabo negociaciones en las que surgieron controversias entre las partes firmantes de dicho documento y entre éstas y el Ayuntamiento, alcanzándose un acuerdo el 7 de agosto de 2018 según consta en el documento privado firmado con dicha fecha por la reclamante y la aseguradora municipal, y en consecuencia, se procedió al abono de la correspondiente cuantía indemnizatoria.

Tras dicho acuerdo, se desprende de la documentación que obra en el expediente, que mediante Resolución de Alcaldía de 8 de noviembre de 2018 se aprobó el pago de una cantidad de 2.183,35 € a favor de la reclamante en concepto de intereses de demora derivados del retraso en el cobro de la indemnización por el periodo comprendido entre el 18 de abril de 2017 y el 7 de agosto de 2018. Según refieren los informes del Servicio Jurídico del Ayuntamiento, consta abonada dicha cantidad el 12 de noviembre de 2018.

Habida cuenta que no se trata de una demora injustificada de la Administración, ni hay una paralización indebida durante un largo periodo de tiempo del abono de la indemnización, no se aprecia que haya existido una falta de respuesta del Ayuntamiento constitutiva de un anormal funcionamiento de los servicios públicos. El pago de los

intereses de una cantidad determinada, es precisamente el instrumento jurídico para compensar el retraso en el pago de la cantidad principal.

Además, en este caso, la reclamante imputa a la Administración como daño derivado de la demora en el abono de la indemnización, el pago del IBI de determinados ejercicios, obligación tributaria que no guarda relación con la invocada dilación, sino con su condición de contribuyente como sujeto pasivo del impuesto a tenor de lo dispuesto en el artículo 63 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Por ello, el pago de los impuestos municipales señalados (IBI y tasa de residuos sólidos urbanos) no constituye un daño antijurídico, sino un deber fiscal que la reclamante tiene que cumplir de conformidad con el artículo 61.1 d) del TRLRHL y la ordenanza fiscal reguladora de dicho impuesto.

Por tanto, con el pago de los intereses se han resarcido los perjuicios que ocasionó el retraso en el cobro de la indemnización, el cual no genera una nueva responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación al no concurrir relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 19 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 559/19

Sra. Alcaldesa de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos