

Dictamen n.º: **240/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **31.05.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 31 de mayo de 2018, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D., en representación de la Mancomunidad de Propietarios de calle A, números aaa-ggg y portales números ss-zz del número ccc, por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a unas obras llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Madrid un escrito por el que la persona citada en el encabezamiento, en nombre de la Mancomunidad de Propietarios referida, instaba la iniciación de un expediente de responsabilidad patrimonial.

El escrito de reclamación se remontaba a las obras de vaciado de la Plaza de Vista Alegre y la construcción del Palacio de Vista Alegre, a las que imputaba afectación sobre los edificios de la Mancomunidad.

El reclamante indicaba que desde el año 1998 se fueron realizando obras de conservación, mantenimiento y reparación de los referidos inmuebles, siempre acometidas y costeadas por el Ayuntamiento de Madrid. Las obras principales se realizaron en el año 2000 a costa de la Administración municipal en régimen de ejecución sustitutoria.

El escrito de reclamación subrayaba que el 6 de octubre de 2009 se presentó un escrito en el Ayuntamiento de Madrid denunciando los daños en los edificios que se imputaban a las obras realizadas en ejecución sustitutoria por el Ayuntamiento de Madrid en el año 2000 y que en años sucesivos se fue solicitando la incoación de expedientes de responsabilidad patrimonial.

Continuando con el relato fáctico de la reclamación, el escrito exponía que en el año 2010 la Mancomunidad recibió una resolución del Ayuntamiento de Madrid por la que se le requería que acometiera las obras de reparación de los daños existentes en los edificios que se reflejaban en los correspondientes informes técnicos municipales. El escrito de reclamación añadía que dicha Resolución fue impugnada en vía contencioso-administrativa y que finalmente tanto el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo como el Tribunal Superior de Justicia de Madrid habían fallado en contra de los intereses de la Mancomunidad. Subrayaba que como consecuencia de las actuaciones en ejecución sustitutoria llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Madrid en relación con el requerimiento de reparación llevado a cabo en el año 2010, la Mancomunidad había abonado una cantidad de 5.893,32 euros, cifra que solicitaba que se le abonara como indemnización en el expediente de responsabilidad patrimonial.

De igual modo reclamaba la cantidad a determinar que resultara de las obras que debía acometer por los daños existentes en el edificio de la calle A nº ccc, en virtud de una nueva Resolución de 22 de junio de 2016

de la directora general de Control de la Edificación del Ayuntamiento de Madrid.

La reclamación de responsabilidad patrimonial se acompañaba con las distintas resoluciones y documentación de distintos expedientes del Ayuntamiento de Madrid citados en el escrito; las sentencias dictadas en el procedimiento judicial referido en la reclamación; el documento relativo al pago de una de las cantidades por las que se reclama e información recogida en un periódico en relación con las manifestaciones del presidente de la Mancomunidad en relación con las deficiencias en los edificios (folios 1 a 105 del expediente).

SEGUNDO.- Del estudio del expediente resulta que en relación con el inmueble de la calle A nº ccc que pertenece a la Mancomunidad reclamante, se han tramitado diversos expedientes urbanísticos de los que interesa destacar los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

-Expediente 711/1998/1522.

El 20 de octubre de 1998 los servicios técnicos municipales emiten informe (folios 315 a 318 del expediente), tras haber girado visita de inspección al inmueble anteriormente referido. En el apartado 2 del citado informe se describen una serie de deficiencias detectadas en los portales nº ss, tt, vv del citado edificio. Se analizan las posibles causas de los defectos observados que apuntan al *“asiento diferencial de la cimentación de la primera línea de carga, por una lavado de finos del terreno”*; *“fugas en la red horizontal de saneamiento y/o deficiente compactación del terreno sobre el que se asienta la solera”*; *“insuficiente cimentación”* de las escaleras de acceso al portal nº ss y respecto a las grietas de trayectoria fundamentalmente inclinada en el muro izquierdo del edificio y en las tabiquerías se indica que *“las causas de ello pueden indicar un*

asentamiento de la cimentación de la 3.ª línea de carga, que pueden encontrarse estabilizados y que deberá comprobar el Director facultativo” y respecto a las humedades por filtración, en el forjado de techo del cuarto de baño de la vivienda n° XXXX puerta YYYY (portal n° ss) se indica que *“son ocasionadas por fugas en las redes de suministro y/ o evacuación de la vivienda inmediata superior”*. En virtud de lo expuesto el informe concluyó que procedía requerir a la propiedad de la finca para que, bajo dirección facultativa, determinara el origen de los daños e instalara una red de testigos así como para que en el plazo de dos meses iniciara la reparación de los daños.

Consta un informe de 5 de mayo de 1999 de los servicios técnicos municipales en el que se da cuenta del cumplimiento de un Decreto de 22 de enero 1999 y las labores realizadas en el inmueble de constante referencia en *“ejecución sustitutoria”* (folios 319 a 323). En este informe, se expone el resultado de unas catas realizadas en el terreno junto a los portales ss, tt y vv, de la revisión de la red horizontal del saneamiento y de las actuaciones en la línea de carga central del bloque yy y se concluye en lo que aquí interesa, que *“teniendo en cuenta los cuadros patológicos analizados de formación de grietas parabólicas de gran arco en los paños de los bloques, hay que señalar que el alcance de las catas realizadas no permite dar un diagnóstico del origen de los agrietamientos ya que sería necesario llevar a cabo ensayos más en profundidad, para poder disponer de datos fiables sobre las características actuales del terreno”*. El informe añade que procede devolver la responsabilidad de la finca de referencia a sus propietarios, debiendo requerirse a estos para que nombren Dirección Facultativa que, teniendo en cuenta la patología existente, mantenga la vigilancia y estudio de las construcciones y establezca un programa a seguir que, mediante implantación de testigos y análisis, pruebas u otros medios que considere pertinentes, permita determinar las causas de los daños o, al menos la estabilización de los mismos y así poder proceder a las reparaciones necesarias.

Figura en el folio 327 que los servicios técnicos municipales tuvieron que personarse en el inmueble controvertido el 23 de noviembre de 1999, observando una progresión de los daños en cuanto al aumento del calibre de las fisuras e incremento de las humedades. En el informe emitido el 29 de noviembre de 1999 los servicios técnicos municipales indican que la Comunidad de Propietarios debería haber dado cumplimiento a lo ordenado por Decreto de 31 de mayo de 1999.

Por resolución del Gerente Municipal de Urbanismo de 31 de marzo de 2000 se ordenó en ejecución sustitutoria realizar una serie de actuaciones en la Calle A nº ccc Portales números ss, tt, vv, xx, yy y zz. En concreto, se ordenaba la instalación de una serie de testigos para seguir la evolución de la situación estructural de los edificios; la elaboración de un estudio geotécnico del terreno que facilitase información sobre la composición real del mismo para establecer, en la medida de lo posible, las causas que dieron lugar a la sintomatología patológica existente; evaluación de las instalaciones de evacuación de los inmuebles y de la recogida de las aguas y en general de las zonas húmedas que pudieran afectar a los bloques y cualquier obra complementaria que se estimase necesaria por la dirección técnica.

Figuran en los folios 341 a 362 certificaciones de las obras realizadas en ejecución sustitutoria en el año 2001 por la empresa COARSA S.A.

Forma parte del expediente 711/98/15222 que el 6 de octubre de 2009 el presidente de la Mancomunidad de Propietarios presentó un escrito en el Ayuntamiento de Madrid informando que en el edificio se estaban reproduciendo las mismas grietas y fisuras “*consecuencia de la no construcción de muros pantallas antes de iniciar el vaciado de los terrenos del actual Palacio Vista Alegre*” que como decía se había acreditado “*por los informes y estudios geotécnicos realizados por una empresa*

independiente". Solicitaba una visita urgente de los servicios técnicos municipales a efectos de valorar la situación y aportar soluciones.

- Expediente 711/2009/24649.

Obra en el folio 366 que el 18 de febrero de 2010 los servicios técnicos municipales informaron que se había girado visita de inspección al inmueble de la Mancomunidad reclamante a fin de iniciar una actuación inmediata que había consistido en la colocación de testigos y en la revisión del saneamiento y que durante un periodo de tres meses se revisaría la evolución de los testigos dándose cuenta de los resultados obtenidos.

El 19 de mayo de 2010 emiten informe los servicios técnicos del Departamento de Intervención de la Dirección General de Ejecución y Control de la Edificación en el que se consigna lo siguiente:

"Después del seguimiento realizado y en vista a los resultados obtenidos, los técnicos que suscriben se ratifican de nuevo en la opinión técnica ya vertida en informes de 30.11.2009 y 05.05.1999:

El edificio que engloba los núms xx, yy y zz de la finca nº ccc de la calle A, tiene una gran rigidez constructiva que favorece que se quiebren los materiales y fábricas que los constituyen al ser muy poco deformable, no pudiéndose, además, absorber movimientos por carecer de juntas de construcción o dilatación.

Cualquier alteración, por mínima que sea, incluso las derivadas de cambios estacionales, favorece la aparición/evolución de grietas en fábricas y acabados.

En nuestra opinión, como solución paliativa de este problema, cabría realizar una o varias juntas en el bloque, siendo ésta una labor costosa y compleja.

Por otro lado, se han apreciado en la planta baja la aparición de sendas grietas inclinadas que denotan problemas de asiento puntuales, de poca envergadura y cuyo origen creemos que es ajeno al general planteado anteriormente.

En vista a todo ello, consideramos que debería requerirse a la propiedad para que, bajo dirección facultativa, proceda a reparar los daños que presenta el inmueble, subsanando las causas que los producen. El plazo para el inicio de las obras sería de cuatro meses”.

Por Resolución de 30 de noviembre de 2010 se puso en conocimiento de la Mancomunidad reclamante que la implantación de una red de testigos calibrados y la revisión de la red de saneamiento horizontal se había realizado a su costa en aplicación de la actuación inmediata prevista en el artículo 16 de la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso, requiriéndole una cantidad de 5.893,32 euros. Interpuesto recurso de reposición contra la citada resolución, fue desestimado por Resolución de 18 de marzo de 2011 que a su vez fue impugnada en vía contencioso-administrativa con resultado desestimatorio para la Mancomunidad por Sentencia de 22 de septiembre de 2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº14, de Madrid, confirmada por la Sentencia de 27 de enero de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Paralelamente a lo anterior, consta en el expediente que el 14 de enero de 2011 los servicios técnicos municipales emiten un nuevo informe en el que inciden en la patología apreciada en el edificio y en la propuesta de actuación, en los mismos términos que en el informe anterior.

Tramitado el oportuno expediente, en el que la Mancomunidad de Propietarios reclamante pudo formular alegaciones en las que hizo referencia a que la responsabilidad por los daños en el edificio era del

Ayuntamiento de Madrid y que éste habría asumido su reparación, por Resolución de 27 de diciembre de 2011 del Director General de Control de la Edificación se requirió a los propietarios del edificio la reparación de los daños existentes en el edificio reflejados en los informes técnicos municipales, creando juntas de movimiento o bien adoptando la solución que la Dirección Facultativa particular estimase más apropiada. Asimismo, se indicó que las obras debían abarcar el cosido de grietas y la reposición de acabados, así como la reparación de los dos asientos puntuales de planta baja.

El 19 de enero de 2012 la Mancomunidad reclamante presenta un escrito en el que solicita que de forma urgente, se realicen las obras de consolidación de los edificios en los términos que figuran en los informes técnicos municipales, que se aplique el procedimiento administrativo que se considere sin perjuicio alguno a la propiedad y que se abra, si se considera, expediente de responsabilidad patrimonial de oficio, sin perjuicio a la propiedad.

En un informe del Servicio de Conservación y Edificación Deficiente de 24 de febrero de 2012 se da cuenta de la no iniciación por la Mancomunidad de lo ordenado por la Resolución de 27 de diciembre de 2011, de manera que el 20 de marzo se concede trámite de audiencia a la reclamante con carácter previo a la adopción de la oportuna resolución. Consta que la Mancomunidad solicitó un aplazamiento de la ejecución (folios 462 y 463). Para acceder a la solicitud formulada se le requirió que aportara un certificado visado por un colegio profesional mediante el cual el técnico correspondiente se comprometiera a la vigilancia y control de la edificación, adoptando las medidas necesarias para la seguridad del edificio.

Obra en el folio 470 una nota de la jefa de la Sección Administrativa Oeste por el que se ordena se gire visita de inspección a la finca al no haber sido aportado el certificado técnico requerido.

- Expediente 711/2012/30354.

El 20 de noviembre de 2012 se formula un acta desfavorable de Inspección Técnica de Edificios en relación con el inmueble de la calle A nº ccc.

El 7 de junio de 2013 se gira visita de inspección a la finca, comprobándose que las obras ordenadas continuaban sin ser ejecutadas. En el informe emitido por los servicios técnicos municipales en la citada fecha se proponía que se formulase un nuevo requerimiento a la Mancomunidad para iniciar las obras necesarias.

Con fecha 14 de junio de 2013 se le concedió a la Mancomunidad reclamante un plazo de 4 meses para el inicio de las obras (folio 563).

La Mancomunidad formuló alegaciones el 18 de octubre de 2013 en el sentido de que la responsabilidad era exclusiva del Ayuntamiento y que carecía de medios económicos para acometer las obras, por lo que solicitaba la apertura de un expediente de responsabilidad patrimonial de oficio por el Ayuntamiento, la inclusión de los edificios dentro de las Áreas de rehabilitación preferente y que se facilitaran ayudas a la rehabilitación de los edificios.

No constan otras actuaciones hasta que el 9 de septiembre de 2015 emite informe el Servicio de Conservación y Edificación Deficiente en el que se constata que el día anterior se había cursado visita de inspección al emplazamiento con el objeto de comprobar la evolución de los bloques ss, tt, vv, xx, yy y zz y, en concreto, los números vv, xx y yy dadas las características patológicas conocidas. Se hace referencia al incumplimiento por la Mancomunidad de las órdenes de ejecución. El informe se ratifica en las conclusiones e hipótesis de los anteriores informes, señalando que resulta perentorio que la Mancomunidad,

responsable del mantenimiento y seguridad de su finca, dé cumplimiento a la orden de ejecución que recibió derivada del mismo.

El 26 de mayo de 2016 el Servicio de Conservación y Edificación Deficiente emite informe en el que indica que tras cursar visita de inspección a la finca con el objeto de comprobar la situación de la misma y la evolución de los daños que se vienen reflejando en el expediente, y con ello poder continuar con la tramitación del mismo se concluye que se debería requerir a la propiedad, mediante una nueva resolución, para que en el plazo de cuatro meses, diera inicio a la reparación de los daños reflejados en el expediente.

Mediante Resolución del Directora General de Control de la Edificación, de 22 de junio de 2016, se requirió a la propiedad de la finca sita en la calle A, nº ccc, para que iniciase, bajo Dirección Facultativa y en el plazo de cuatro meses, las obras de reparación de los daños existentes en el edificio. Contra la mencionada resolución la Mancomunidad interpuso recurso de reposición alegando, en síntesis, que el causante de los daños era el Ayuntamiento y por eso ya había realizado anteriormente las obras a su cargo, por lo que debía ser el Ayuntamiento el que realizara las obras. El recurso fue desestimado por Resolución de la Directora General de Control de la Edificación de 6 de septiembre del 2016.

TERCERO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y 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 (en adelante, RPRP).

Consta en el procedimiento que a requerimiento del instructor del expediente el representante de la Mancomunidad aportó al procedimiento

el acta relativa a su nombramiento y certificado del administrador-secretario de dicha Mancomunidad relativo a la vigencia del cargo. Asimismo se adjuntó una declaración relativa a no haber recibido indemnización alguna por los hechos objeto de reclamación así como de no seguirse otras actuaciones en relación con los mismos. En cuanto a la evaluación económica del daño y los medios de prueba propuestas se remitía al escrito inicial de reclamación.

De igual modo consta la comparecencia del interesado para tomar vista del expediente el 14 de junio de 2017 así como la aportación de documentación complementaria por el mismo el día 21 de junio siguiente (folios 121 a 142 del expediente).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 del RPRP se ha incorporado al procedimiento el informe de 6 de noviembre de 2017 de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid. En el mencionado informe después de realizarse un resumen de las actuaciones relativas a los edificios de la Mancomunidad reclamante desde el año 1998 se rechaza la existencia de relación de causalidad en base a lo informado por los servicios técnicos del Ayuntamiento.

En relación con lo que acabamos de expresar el informe se acompaña con el emitido por la Subdirección General de Inspección Técnica de Edificios, Disciplina Urbanística y Control de la Edificación que, en síntesis, señala que con las pruebas y ensayos realizados a lo largo de los años no puede establecerse que existan causas externas a las construcciones que generen los cuadros patológicos recurrentes que los edificios han venido manifestando en dos distintos períodos de los últimos 19 años; que las distintas actuaciones realizadas en la finca A nº ccc lo fueron en ejecución subsidiaria debido al reiterado incumplimiento de la Mancomunidad de Propietarios en lo referente al deber de conservación de

las edificaciones y que no se considera que exista nexo causal entre las obras decretadas en el año 2000 y los perjuicios que se alega que se han producido a las construcciones al tratarse básicamente de obras de implantación de testigos, realización de pruebas y estudios, adopción de medidas de seguridad y de reparaciones parciales o puntuales que en ningún caso constituían la solución definitiva que los edificios precisaban y para lo que se habría requerido reiteradamente a la Mancomunidad de Propietarios.

Consta en los folios 196 a 623 del expediente la incorporación al procedimiento de la documentación relativa a los distintos expedientes tramitados en relación con el edificio de la calle A nº ccc.

Tras la incorporación al procedimiento de los informes mencionados anteriormente y la documentación referida, se evacuó el oportuno trámite de audiencia a la Mancomunidad interesada.

Figura en el folio 627 del expediente que el representante de la Mancomunidad compareció el día 16 de febrero de 2018 para tomar vista del expediente y en la diligencia que se extendió en dicha fecha se hizo constar que el importe de la indemnización solicitada ascendía a la cantidad de 644.033,06 euros.

El representante de la Mancomunidad reclamante formuló alegaciones el día 9 de marzo de 2018 en las que, además de reiterar los términos de su reclamación inicial, sostenía que el informe técnico emitido en el curso de procedimiento era tendencioso, parcial y falto de rigor por lo que solicitaba la emisión de un nuevo informe por otro profesional. Asimismo se requería la aportación del expediente 711/1998/15222 que dice *“perdido y no hallado por el Ayuntamiento”*. Reiteraba su petición indemnizatoria por un importe de 5.893,92 euros abonados en virtud de la Resolución de 30 de noviembre de 2010 y una cuantía indeterminada

por lo que resultara de la ejecución de la Resolución de 22 de junio de 2016 de la Directora General de Control de la Edificación.

Finalmente el 27 de marzo de 2018 se formuló propuesta de resolución en la que en primer lugar se desestima la solicitud del Mancomunidad reclamante en relación a la emisión de un nuevo informe técnico y se subraya que todos los expedientes tramitados han sido incorporados al procedimiento. Además se desestima la reclamación formulada por entender que no se ha acreditado la relación de causalidad y en todo caso no concurrir la antijuridicidad del daño.

CUARTO.- El 23 de abril de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial.

A dicho expediente se le asignó el número 192/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quién formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 31 de mayo de 2018.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

En el presente caso, la Mancomunidad reclamante, en una comparecencia ante el instructor concretó el importe de la indemnización solicitada, pero en el trámite posterior de alegaciones aludió a una cuantía indeterminada, si bien en uno y otro caso (cuantía superior a 15.000 euros o cuantía indeterminada) resultaría preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del 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 formulada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, que han sido desarrollados en el RPRP.

Ostenta legitimación activa para recurrir la Mancomunidad de propietarios, al amparo del artículo 139 de la citada LRJ-PAC, en tanto que perjudicada por los daños en uno de los edificios que conforman dicha Mancomunidad y que atribuye a la ejecución de unas obras por el Ayuntamiento de Madrid.

La reclamación ha sido presentada por el presidente de la citada Mancomunidad de propietarios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (*“El presidente ostentará legalmente la representación de la comunidad, en juicio y fuera de él, en todos los asuntos que la afecten”*). Se ha incorporado al procedimiento la documentación acreditativa del nombramiento para el cargo así como de la vigencia del mismo.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid en cuanto que los daños se imputan a unas obras realizadas por la citada Administración municipal.

En cuanto al 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 (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC).

En este caso el escrito de reclamación de una manera confusa se refiere a los daños sufridos en el edificio de la calle A nº ccc que forma parte de la Mancomunidad reclamante, para atribuirlos en primer lugar a las obras acometidas por el Ayuntamiento de Madrid de vaciado de la Plaza de Vista Alegre y construcción del Palacio de Vista Alegre que se remontan al año 1998 y en segundo lugar a las mencionadas obras y a las acometidas en el año 2001 en ejecución sustitutoria por una empresa contratada por dicha Administración municipal. En estas circunstancias podría entenderse que la reclamación formulada en el año 2016 es extemporánea.

No obstante a la hora de analizar la presentación en plazo de la reclamación se hace preciso distinguir en este caso, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre daños permanentes y daños continuados. Así cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de

junio de 2014, que realiza la distinción entre los dos conceptos apuntados distinguiendo que los daños permanentes son:

«[A]quellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos, los daños continuados, son aquellos que en base a una unidad de acto se producen día a día de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, indicando la STS de 11 de mayo de 2004 que los continuados son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Y por eso, para este tipo de daños, “el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos”, o como señala la sentencia de 20 de febrero de 2001, en estos casos, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial el dies a quo será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos de quebranto (sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1993 , 28 de abril de 1997, 14 de febrero de 1994, 26 de mayo de 1994 y 5 de octubre de 2000)».

En este caso cabe entender que se trata de daños continuados en la medida que los mismos han ido evolucionando con el paso del tiempo, al no adoptarse las necesarias medidas de reparación y ello sin perjuicio de a quién corresponda la adopción de esas medidas, lo que analizaremos al tratar del fondo del asunto. Por ello cabe entender que a la fecha de presentación de la reclamación el 19 de septiembre de 2016 el derecho a reclamar no habría prescrito, pues, efectivamente, como hemos dicho anteriormente nos encontraríamos en el caso de daños continuados que han ido apareciendo progresivamente y que no han dejado de producirse como muestra el hecho de que mediante Resolución de la Directora General de Control de la Edificación de 22 de junio de 2016 se haya

requerido a la Mancomunidad reclamante que acometa la obras de reparación de los daños en virtud de las deficiencias apreciadas en el edificio por los servicios técnicos municipales.

En cuanto al procedimiento, no se observa ningún defecto en su tramitación. De acuerdo con el artículo 10 del RPRP, se han recabado informe de los servicios a los que se imputa la causación del daño, habiendo emitido informe la Secretaria General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid y la Subdirección General de Inspección Técnica de Edificios, Disciplina Urbanística y Control de la Edificación. Tras la incorporación de los anteriores informes y la documentación relativa a los expedientes tramitados en relación con el edificio de la calle A nº ccc, se dio audiencia a la Mancomunidad reclamante, de conformidad con los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, y 82 y 84 de la LRJ-PAC.

Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del RPRP, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

Conviene hacer una referencia a la solicitud formulada por la Mancomunidad en relación a la emisión del informe del servicio causante del daño por una persona distinta a la que lo suscribe y a la falta de la aportación de la documentación correspondiente a uno de los expedientes tramitados en relación con el edificio controvertido.

En cuanto a lo primero la solicitud se basa en la consideración de que el informe era tendencioso, parcial y falto de rigor, si bien, no habiéndose probado por la Mancomunidad reclamante la concurrencia en las personas que emitieron el informe de una causa de abstención de las previstas en el artículo 28 de la LRJ-PAC, entre las que no se incluye la de

haber intervenido como parte de los servicios técnicos municipales en los distintos expedientes administrativos tramitados en relación con el edificio, la manera en que habría podido la Mancomunidad reclamante combatir el citado informe, si lo consideraba afectado por las características señaladas, consistía en haberlo rebatido con un informe pericial en sentido contrario y que apoyara los argumentos de su reclamación, lo que no hizo.

Por lo que se refiere a la falta del expediente 711/1998/15222 que se reprocha, señala la propuesta de resolución examinada que se trata de un expediente que forma parte *“del expediente con n° 711/2009/2469 remitido desde el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, formando parte también del presente expediente de responsabilidad patrimonial, habiendo surtido efectos en el recurso contencioso-administrativo que se formuló por la reclamante contra la Resolución de 30 de noviembre de 2010 del Director General de Ejecución y Control de la Edificación ...En consecuencia, en el expediente están incorporados todos los expedientes relativos al bien inmueble de la calle A, n° aaa-ggg a portales n° ss a n° zz del n° ccc”*. En relación con lo acabamos de expresar resulta que entre la documentación aportada a esta Comisión Jurídica Asesora y cuyo contenido esencial hemos transcrito en los antecedentes de este dictamen, figura la documentación correspondiente al expediente cuya falta se reprocha por la reclamante, quién por otra parte aporta documentación relativa al mismo con su escrito inicial de reclamación, por lo que resulta rechazable la alegación de la Mancomunidad interesada en relación con su ausencia en el expediente.

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 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 Ley 39/2015, 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.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En dicho sentido recuerda la Sentencia de 6 de octubre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 32/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que *“(...) 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”*.

En este caso la Mancomunidad reclamante dirige su reproche al Ayuntamiento de Madrid en relación con los daños sufridos en uno de los

edificios que forma parte de dicha Mancomunidad y que imputa a unas obras realizadas por la Administración municipal, las primeras en el año 1998 por las que se realizó el vaciado de la Plaza de Vista Alegre y la construcción del Palacio de Vista Alegre, y las segundas realizadas en el año 2001 para acometer obras de reparación en el edificio ejecutadas en ejecución sustitutoria. No obstante a la hora de concretar la indemnización solicitada, la Mancomunidad no se ciñe a los daños sufridos en el edificio sino que reclama una cantidad de 5.893,32 euros abonados por la Mancomunidad en virtud del pago realizado por unas obras acometidas en el año 2010 y una cantidad indeterminada por las obras de reparación que ha de acometer en virtud de la Resolución de 22 de junio de 2016 de la Directora General de Control de la edificación por la que se instó a la Mancomunidad a acometer las obras de reparación necesarias en el inmueble. Se observa como antes apuntamos que en una comparecencia ante el instructor del expediente concretó en 644.033,96 euros el importe de la indemnización solicitada, si bien en el trámite posterior de alegaciones incidió en que se trataba de una cuantía indeterminada al margen de los 5.893,32 euros que sí concretaba.

Así las cosas no cabe duda por lo que resulta del expediente que el edificio de la calle A nº ccc ha venido sufriendo a lo largo de los años una serie de daños que aparecen claramente reflejados en los múltiples informes técnicos municipales que obran en el expediente examinado y que los mismos constituirían un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente en que fundar la reclamación de responsabilidad patrimonial. Ahora bien conviene puntualizar en cuanto a las cantidades reclamadas por los dos conceptos señalados:

- Por lo que se refiere a la cantidad de 5.893,32 euros constituiría un daño efectivo en cuanto se ha efectuado su abono por la Mancomunidad. Ahora bien resulta del expediente que la conformidad a derecho de dicho abono ha sido objeto de un procedimiento contencioso-administrativo que

ha culminado con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de enero de 2016 en la que se ha confirmado la legalidad de la actuación de la Administración municipal y la conformidad a derecho del pago de dicha cantidad a cargo de la Mancomunidad reclamante. De lo dicho se infiere que la interesada pretende combatir por la vía de la responsabilidad patrimonial lo que constituye un acto firme. En este sentido cabe recordar lo que reiteradamente hemos señalado en relación a que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no está destinado, so pena de incurrirse en fraude de ley, a atacar la legalidad de actos administrativos que hayan adquirido firmeza ya sea por no haber sido recurridos en plazo o por haber sido desestimados los recursos interpuestos frente a ellos(así, entre otros, nuestro Dictamen 74/17, de 16 de febrero, que recoge la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre esta cuestión).

- Por lo que se refiere a la cantidad reclamada en virtud de lo que resulte de la ejecución de la Resolución de 22 de junio de 2016 de la Directora General de Control de la Edificación por la que se requiere a la Mancomunidad reclamante que acometa las obras de reparación del edificio, cabe sostener que dicha cantidad no constituye un daño efectivo en cuanto no hay constancia en el expediente de que la Mancomunidad haya realizado obra alguna de reparación en el edificio y por tanto que haya sufragado los gastos que la misma pueda conllevar. Además no consta en el expediente y lo confirma la propuesta de resolución, que la Mancomunidad, tras haber interpuesto recurso de reposición contra la referida Resolución de 22 de junio de 2016, la haya atacado en la vía contencioso-administrativo, por lo que conforme a lo anteriormente expresado se trataría también de un acto consentido y firme no atacable por la vía de la responsabilidad patrimonial.

Concretada la existencia de un daño en los términos que acabamos de exponer y residenciado exclusivamente en la efectividad de unas

deficiencias en el edificio al que se refiere la reclamación, sin embargo, no es suficiente para declarar la existencia de responsabilidad, por lo que ha de analizarse si concurren los demás requisitos necesarios para apreciarla.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015): *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

En este caso la Mancomunidad reclamante no ha aportado al procedimiento ninguna prueba que sirva para apoyar los reproches que se dirigen contra la Administración municipal y concretamente para acreditar que los daños en el edificio derivan de las obras acometidas en los años 1998 y 2001. Por el contrario, frente a las alegaciones de la interesada, los informes de los servicios técnicos municipales que obran en el expediente, desvirtúan los reproches de la reclamante en relación con la imputación de responsabilidad al Ayuntamiento de Madrid.

En efecto, de los múltiples informes de los servicios técnicos municipales, emitidos en el curso de los expedientes tramitados en relación con el edificio, se colige que las deficiencias detectadas respondían a patologías del propio edificio y no a causas extrínsecas al mismo. Así lo recoge el informe de la Subdirección General de Inspección Técnica de Edificios, Disciplina Urbanística y Control de la Edificación cuando afirma que de las pruebas y ensayos realizados a lo largo de los años no podía establecerse que existieran causas externas a las construcciones que generaran los cuadros patológicos recurrentes que el edificio había venido manifestando. Así por ejemplo el informe de 19 de

mayo de 2010 alude a la “*rigidez constructiva*” del edificio que favorecía la quiebra de los materiales que lo constituían y la incapacidad para absorber movimientos “*por carecer de juntas de construcción o dilatación*”. También son muchos los informes que aluden a problemas en el saneamiento del inmueble (verbigracia el informe de 20 de octubre de 1998 o el de 23 de noviembre de 1999).

No consta que frente a lo informado por los servicios técnicos municipales, que apuntan a la responsabilidad de la Mancomunidad propietaria por los daños, se haya aportado por la interesada ninguna prueba que lo desvirtúe, lo que tampoco se consiguió durante la tramitación de los distintos expedientes administrativos al incumplir la Mancomunidad interesada los múltiples requerimientos de la Administración para la realización de los estudios que permitieran determinar con exactitud las causas que dieron lugar a la sintomatología patológica existente en el edificio (así por ejemplo en la Resolución de 31 de marzo de 2000).

No cabe duda a tenor de lo que resulta del expediente que no se ha acreditado que los daños actualmente existentes en el edificio de la Mancomunidad reclamante sean imputables a la actuación de la Administración municipal que, por lo que resulta del expediente, ha actuado diligentemente a lo largo de los años requiriendo a la propiedad y ante la falta de cumplimiento por esta, realizando las obras necesarias en ejecución sustitutoria con el objeto de prevenir y minimizar los daños. Por el contrario del expediente examinado se infiere que ha sido la propia Mancomunidad reclamante con su actuación, incumpliendo sus obligaciones, la verdadera responsable de los daños sufridos.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación presentada al no haberse acreditado la existencia de relación de causalidad.

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 31 de mayo de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 240/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid