

Dictamen nº: **501/17**

Consulta: **Alcaldesa de Madrid**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **14.12.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 14 de diciembre de 2017, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Don ..... y Doña ....., por los perjuicios sufridos que atribuyen a la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad de la Resolución de 12 de diciembre de 2006, dictada por el Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, por la que se declara el incumplimiento del deber de conservación de la finca número aaa de la calle A, de Madrid.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en una oficina de Correos el día 7 de septiembre de 2012, los interesados citados en el encabezamiento formulán reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por la adquisición de una vivienda el 19 de abril de 2007 en el planta xx puerta YY del número aaa de la calle A, en Madrid. Detallan que el inmueble les fue vendido por una persona, en su propio nombre y en representación de su hermana, copropietaria de la vivienda, y que se trataba de una casa que requería de previa restauración, no constando

en el Registro de la Propiedad, a fecha de la compra, ninguna carga que afectase al inmueble.

Los reclamantes sostienen que un año después de la compra, durante la celebración de la primera reunión de la Comunidad de Propietarios a la que son convocados, tuvieron conocimiento de la existencia de un gravamen sobre el inmueble, ya que por Resolución dictada el 12 de diciembre de 2006, el Ayuntamiento de Madrid había optado por la expropiación del edificio ante el incumplimiento de los propietarios del deber de conservación del inmueble.

Refieren que solicitaron una nueva nota al Registro de la Propiedad y comprobaron que a partir del 18 de junio de 2007 aparecía inscrita una carga que no aparecía en el momento de efectuar la compraventa, y que tampoco fue comunicada por el vendedor. Los interesados reprochan que el Ayuntamiento tardara más de seis meses en inscribir la referida carga.

Los reclamantes continúan relatando que tras dictarse la citada Resolución, el Ayuntamiento posibilitó que continuasen las obras de rehabilitación que los propietarios habían iniciado y cuyo coste ascendía a la suma de 533.291,91 €, si bien el 30 de agosto de 2.007, ordenó la paralización de las obras y desde entonces no ha permitido a los titulares su continuación.

Los interesados sostienen que el Ayuntamiento declaró la ruina física inminente del inmueble mediante Resolución de 19 de febrero de 2010 y alegan que dicha declaración no les fue notificada, de modo que no pudieron impugnarla, pues únicamente se les informó del deber de desalojar. Añaden que tampoco se puso en su conocimiento el Decreto de ejecución subsidiaria, y en consecuencia no conocieron la valoración de las obras a realizar para la demolición y que únicamente se les ha notificado las liquidaciones giradas por la Agencia Tributaria en concepto de ejecución sustitutoria.

Los interesados exponen que de modo paralelo se ha tramitado el expediente de justiprecio en cuya virtud han recibido la suma de 27.963,78 euros, cantidad que, según alegan, no compensa el perjuicio sufrido por la incorrecta actuación de la Administración, dado que una adecuada diligencia en la inscripción registral de la Resolución que decreta la expropiación hubiese evitado que adquiriesen el inmueble, y en consecuencia que perdiessen todo el dinero invertido en la compra. Además los gastos de demolición del inmueble también se podrían haber evitado si el Ayuntamiento les hubiese comunicado la declaración de ruina inminente y el Decreto de ejecución subsidiaria.

Por todo lo expuesto solicitan una indemnización por los siguientes conceptos: 62.000 euros por la adquisición de la vivienda; 337,80 euros por gastos de notaría; 2.157,60 euros comisión de la inmobiliaria; 142,70 euros, por gastos del Registro de la Propiedad; 240,12 euros, por gastos de gestoría; 3.605 euros por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales; 844,22 euros por gastos de la comunidad de propietarios (desde junio de 2007 a noviembre de 2009); 130,45 euros por las cantidades satisfechas por el IBI desde el año 2008 al año 2011 y 9.454,85 euros, por los gastos de demolición.

Los interesados acompañan su escrito con diversa documentación (folios 5 a 78 del expediente) entre la que se incluye la escritura de compraventa de la vivienda, una nota simple del Registro de la Propiedad, el acta de ocupación y pago de la vivienda y distintos documentos con los que pretenden acreditar los gastos que reclaman.

**SEGUNDO.-** De la documentación obrante en el expediente se deducen los siguientes hechos relevantes para la emisión de dictamen:

1. Según resulta del expediente (folios 770 a 1199) desde el año 1990 se venía requiriendo a la comunidad de propietarios del número

aaa de la calle A, de Madrid, para que acometiera obras de reparación del inmueble.

Mediante Resolución del Director General de Gestión Urbanística de fecha 18 de julio de 2006, se dispuso el inicio del procedimiento para la declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad por inobservancia del deber de conservación de la finca situada en el número aaa de la calle A, de Madrid, como requisito previo para el inicio del procedimiento de expropiación forzosa de dicho inmueble.

Al mismo tiempo se resolvió someter dicho expediente al trámite de vista y audiencia durante el plazo de 15 días. Cumplido el preceptivo trámite, al amparo de lo dispuesto en los artículos 138.1 c) 4º y 170.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y en el artículo 21 de la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de 22 de diciembre de 2003, el Director General de Gestión Urbanística con fecha 12 de diciembre de 2006 resolvió desestimar las alegaciones presentadas por la Comunidad de propietarios del inmueble y en consecuencia, declaró el incumplimiento del deber de conservación de la propiedad. La resolución que declaró el incumplimiento adquirió firmeza en vía administrativa ya que mediante Resolución de 22 de febrero de 2007 del Director General de Gestión Urbanística fue inadmitido por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la Comunidad de Propietarios del inmueble.

El 10 de abril de 2007 se extiende certificado acreditativo de la Resolución adoptada y de su firmeza en la vía administrativa a efectos de que por el Registro de la Propiedad nº 13 de Madrid se practicasen las anotaciones procedentes relativas al incumplimiento de la función social de la propiedad.

2. El 19 de abril de 2007 los reclamantes formalizaron escritura pública de compraventa de la vivienda planta xx puerta YY del número aaa de la calle A por un precio de 51.500 euros.

Consta en el expediente que el 18 de junio de 2007 se inscribió en el Registro de la Propiedad, como nota al margen, que “*mediante resolución, que es firme en vía administrativa, de fecha 12 de diciembre de 2006 dictada por el Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, en el expediente 520/1990/22.831 se DECLARA EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACION DE LA PROPIEDAD de la finca número aaa de la calle A, de Madrid*”.

3. Con posterioridad a la declaración de incumplimiento, la Comunidad de Propietarios del inmueble decidió efectuar obras de reparación, si bien el Director General de Ejecución y Control de la Edificación tuvo que disponer con fecha 23 de agosto de 2007 la ejecución de una serie de medidas de seguridad en acción inmediata, a realizar por una empresa contratada por el Ayuntamiento de Madrid, ante el grave peligro existente por el deterioro de la cubierta de la finca como consecuencia de un incendio.

Mediante Resolución de 30 de agosto de 2007, el Director General de Ejecución y Control de la Edificación dispuso la paralización de las obras de reparación en el inmueble, hasta la resolución del expediente de expropiación iniciado sobre la mencionada finca, y requirió a la propiedad de la finca para que, bajo dirección facultativa, mantuviera la vigilancia del inmueble y de las medidas de seguridad adoptadas.

Contra las resoluciones de 23 y 30 de agosto de 2007 la Comunidad de Propietarios del inmueble interpuso recurso de reposición que fue desestimado por la Coordinadora General de Urbanismo mediante Resolución de 3 de diciembre de 2007. Interpuesto recurso contencioso-administrativo fue desestimado por Sentencia de 30 de septiembre de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 20, de Madrid.

4. Mediante Resolución de la Directora General de Gestión Urbanística de 11 de noviembre de 2009 se resolvió reanudar el expediente expropiatorio con la tramitación de la declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos a expropiar.

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento Madrid, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2010 aprobó la relación de titulares y descripción de bienes y derechos afectados por la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, entre los que se incluía la vivienda de los ahora reclamantes.

El 21 de octubre de 2011 se extendió el acta de ocupación y pago relativo a la expropiación de la vivienda, abonándose un justiprecio de 27.963,78 euros.

5. Paralelamente al expediente expropiatorio el 19 de Febrero de 2010 el Director General de Ejecución y Control de la Edificación declaró en estado de ruina física inminente la finca nº aaa de la calle A, ordenó el inmediato desalojo de personas y enseres y requirió a la propiedad de la finca para que, bajo dirección facultativa y en el plazo máximo de 5 días, una vez realizado el desalojo, procediera a la demolición de la finca.

Transcurridos los plazos legales para que la propiedad procediera a la demolición de la finca, el director general de Ejecución y Control de la Edificación en resolución de fecha 28 de abril de 2010 dispuso la demolición completa del edificio en ejecución subsidiaria. Mediante Resolución de 28 de abril de 2010 se requirió a la propiedad del inmueble el ingreso cautelar y a reserva de la liquidación definitiva de la cantidad de 282.000 euros por las obras de demolición. Consta en el expediente que los interesados abonaron la cantidad que correspondía a su vivienda el día 26 de abril de 2011.

Las obras de demolición comenzaron el 3 de mayo de 2010 finalizando el 28 de octubre de 2010 y supusieron un coste de

616.934,05 euros. Mediante Resolución de 16 de junio de 2011 del director general de Ejecución y Control de la Edificación se acordó requerir a la propiedad del inmueble el ingreso de la diferencia entre la cantidad definitiva y la requerida con carácter cautelar correspondiente a las obras realizadas en ejecución subsidiaria. Los interesados ingresaron la cantidad correspondiente a su vivienda el 30 de octubre de 2011.

6. Consta en el expediente que los interesados ejercitaron acciones penales contra los vendedores de la vivienda. La Sentencia de 21 de mayo de 2015 del Juzgado de lo Penal nº16, de Madrid, condenó a uno de los vendedores como autor de un delito de estafa, ya que consideró que:

*“los compradores desconocían, en el momento de la firma del documento público, que sobre el inmueble pendía un expediente de expropiación por incumplimiento del deber de conservación del mismo, tal hecho no fue puesto en su conocimiento por el vendedor, concurriendo así una relación de causa o efecto entre el engaño – disposición de las viviendas como libres sabiendo que tenía una carga-, y el perjuicio, que son obvios en todo delito de estafa pues es evidente que de haberlo conocido los compradores, o no hubieran llevado al efecto la compraventa, o bien hubieran modificado sus condiciones de pago”.*

La condena impuesta fue de un año de prisión y en concepto de responsabilidad civil, se declaró la nulidad de la escritura pública de compra-venta y que el acusado debía indemnizar a los ahora reclamantes en la cantidad de 51. 500 euros por el precio abonado en la compraventa así como en la cantidad de 6.192,08 euros por los gastos, con aplicación del interés legal del art. 576 de la LEC.

Por Sentencia de 7 de abril de 2016 de la Audiencia Provincial de Madrid se estimó el recurso de apelación interpuesto por el vendedor del inmueble y condenado por el delito de estafa.

En la citada sentencia se puede leer que la sentencia recaída en la instancia orilla la cuestión nuclear debatida en el procedimiento relativa a si el acusado ocultó la situación de la finca a la inmobiliaria a quien encomendó la compraventa, ya que todas las gestiones se llevaron a cabo a través de la misma. La sentencia razona que existen una serie de factores que debilitan los indicios probatorios de cargo y permiten aflorar una duda razonable acerca de que el acusado dolosamente ocultara la información sobre el estado de la finca como sería que la incoación de un expediente de expropiación no es propiamente una carga que pese sobre la finca en los términos en que usualmente se utiliza en las compraventas civiles; que se aportó un documento suscrito por el comprador en el que admitía conocer la situación de obras de rehabilitación sobre la finca y haber sido informado de todas las circunstancias de ésta por parte de la inmobiliaria; que el administrador avaló que se habían podido vender pisos a través de varias inmobiliarias y que la comunidad comenzó en serio con las obras cuando se les notificó el expediente de expropiación; que las condiciones físicas de la finca -en obras de rehabilitación- era patente y sugería a los interesados la necesidad de solicitar información a la comunidad de propietarios; que la acusación aportó un informe de ambos interesados en el que aparecen de alta en actividades relativas a bienes inmuebles y que existe documentación acreditativa de que los ahora reclamantes no eran profanos en la materia. Añade que en el momento de la venta la situación no estaba definitivamente resuelta y no puede afirmarse -desde la perspectiva del vendedor- que fuera un objeto imposible o que no fuera jurídicamente factible la transmisión.

La sentencia absuelve al vendedor y deja sin efectos los pronunciamientos sobre responsabilidad civil, sin perjuicio de la nulidad del contrato de compraventa que dice podrá reclamarse en vía civil.

7. También obra en el expediente que uno de los reclamantes y otra persona interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de nulidad instada frente a la resolución que declaraba la ruina inminente del edificio sito en la calle A nº aaa, la resolución que declara la ejecución subsidiaria de la demolición de dicha edificación, y las demás resoluciones dictadas en el expediente 711/2010/05665, por falta de notificación a los propietarios, con la consiguiente indefensión, ante la imposibilidad de dar cumplimiento a las notificaciones o en su caso recurrirlas.

Por Sentencia de 9 de junio de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº8, de Madrid se desestimó el recurso interpuesto. En la citada sentencia se recoge que los recurrentes alegaron en su demanda, que los propietarios del inmueble no conocieron la declaración de ruina y no pudieron demoler por sí mismos, al no haberseles otorgado plazo al efecto, ni ser informados de tal posibilidad. El Ayuntamiento se hizo cargo del desalojo y a la demolición, y giró a cada uno de los propietarios unas liquidaciones proporcionales a sus cuotas de participación en el inmueble para hacer frente a la demolición. Según la sentencia no cabe alegar, que tenían un total desconocimiento de lo que acontecía en el edificio, pues consta acreditado el inicio del expediente expropiatorio, así como un ingreso cautelar por la resolución de 28 de abril de 2010. Por ello concluye que la parte recurrente era conocedora de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración, y conocía lo que venía aconteciendo en el edificio, por lo que procedía la desestimación.

Interpuesto recurso de apelación contra la anterior sentencia, fue desestimado por Sentencia de 13 de abril de 2016 del Tribunal Superior

de Justicia de Madrid. La Sentencia considera que no procedía estimar el recurso de apelación, pues la parte apelante realizó actuaciones que implicaron el conocimiento y consentimiento de lo actuado con anterioridad. Así indica que los interesados realizaron un ingreso cautelar, en concreto, la ahora reclamante 4.230 euros por una liquidación en concepto de obras en ejecución sustitutoria, con expresa cita de la resolución del Director General de Gestión Urbanística de 28 de abril de 2010, aplicándose el coeficiente de participación correspondiente respecto a un importe total de 282.000 euros, que era el valor en el que se presupuestaron las obras a reserva de la liquidación definitiva. Señala que los apelantes pagaron las cantidades correspondientes sin reparo o protesta alguna, lo que supuso no solo el conocimiento de lo que se satisfacía por el contenido de la propia liquidación, sino su aceptación y consentimiento al no impugnar las liquidaciones en cuestión, hecho este no discutido y aceptado por los interesados al recurrir en reposición las segundas liquidaciones, momento en el que discreparon por el aumento del importe de las obras al exigírseles el pago de la diferencia resultante, que ascendía a 334.934,05 euros.

La sentencia añade que tal conducta de los interesados les vincula por sus propios actos, no pudiendo ahora cuestionar válidamente la validez de los actos administrativos precedentes, debiéndose precisar que, en cualquier caso, la falta de notificación de un acto administrativo afecta a su eficacia y no a su validez (art. 57 de la Ley 30/1992). Por tanto, habiéndose impugnado las segundas liquidaciones, solo las alegaciones relacionadas con aquellas son las que pueden ser examinadas en cuanto al fondo del asunto. La sentencia considera que en cuanto al valor al que ascendieron las obras (616.934,05 euros), frente a la acreditación por la Administración del citado importe por las certificaciones de obras obrantes en las actuaciones, no puede oponerse de contrario con la debida eficacia un simple presupuesto de rehabilitación por valor de 533.291,91 euros, que no refleja el valor de

una obras realmente ejecutadas al tratarse de un presupuesto sin apoyo en su acierto en una prueba pericial que acredite el error de cuantificación de las certificaciones de obra.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior se inicia procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo de lo establecido en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), 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).

Consta en el expediente que se requirió a los interesados para que completaran su solicitud mediante la aportación de una declaración suscrita de que no habían sido indemnizados ni iban a serlo como consecuencia de los daños sufridos o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; fotocopia simple de la póliza del seguro que tenga suscrita la finca y fotocopia simple del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente al momento del incidente; la evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando presupuesto o factura, en su caso, debiendo indicar si la cantidad que se reclama es inferior a 15.000 euros indicación de los restantes medios de prueba que se proponen.

Por escrito presentado el 13 de octubre de 2012 los reclamantes cumplimentaron el anterior requerimiento (folios 82 a 90). Por lo que se refiere a la cantidad solicitada reiteran la cifra de 78.912,74 euros, de la que dicen haber recuperado únicamente 27.973,78 euros en concepto de justiprecio.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de 8 de noviembre de 2013 de la Subdirección General de Promoción del Suelo del Ayuntamiento de Madrid en el que se indica que el 11 de noviembre de 2009, se inició la tramitación del expediente administrativo 711/2009/14848 por el que mediante el sometimiento a información pública de la relación de bienes y derechos afectados se inicia el procedimiento expropiatorio del inmueble sito en la calle A, nº aaa. Según el informe la expropiación iniciada traía causa de la previa declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad del citado inmueble por Resolución de fecha 12 de diciembre de 2006, del Director General de Gestión Urbanística.

El informe añade que consta en el expediente 711/2009/14848 la relación de titulares de bienes y derechos afectados por la expropiación, el informe de sometimiento a información pública de dicha relación cuya fotocopia se une a este informe y en el que se contienen los datos e hitos más relevantes de la declaración de incumplimiento que constituye la causa de utilidad pública del procedimiento expropiatorio del inmueble, así como fotocopia de la certificación expedida a efectos de su constancia en el Registro de la Propiedad nº 13 de los de Madrid.

El informe se acompaña con la documentación correspondiente al expediente 711/2009/14848; con copia de la Resolución de fecha 3 de diciembre de 2007 de la Coordinación General de Urbanismo y de la Sentencia 282/09, de 30 de septiembre de 2009 recaída en Procedimiento Ordinario 24/08, relativa a la desestimación de recurso interpuesto por la Comunidad de Propietarios así como con copia del expediente 711/2010/24207 correspondiente al procedimiento expropiatorio de la finca titularidad de los interesados (folios 101 a 1.656 del expediente).

El 6 de marzo de 2014 emitió informe el jefe del Departamento del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras emitido a

instancias del instructor del expediente en el que se indica que los interesados no tienen ningún pago pendiente en relación con la obras realizadas en ejecución sustitutoria, habiendo satisfecho una cantidad total de 10.624,15 euros.

Consta en los folios 1702 a 1715 que, a requerimiento del instructor del expediente, los interesados aportaron la Sentencia de 21 de mayo de 2015 del Juzgado de lo Penal nº16, de Madrid, recaída en el proceso seguido contra los vendedores de la vivienda. Posteriormente se ha incorporado al procedimiento la Sentencia de 7 de abril de 2016 de la Audiencia Provincial de Madrid por lo que se estima el recurso de apelación interpuesto por el vendedor del inmueble y condenado por el delito de estafa a los reclamantes.

También se ha incorporado al procedimiento la Sentencia de 9 de junio de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº8, de Madrid, por la que se desestima el recurso interpuesto por uno de los reclamantes y otra persona contra la denegación presunta de la solicitud de nulidad de pleno derecho instada contra las resoluciones dictadas en el expediente sobre obras de demolición en ejecución subsidiaria (folios 1716 a 1722 del expediente) así como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de abril de 2016 (folios 1745 a 1752 del expediente).

Una vez instruido el procedimiento se confirió trámite de audiencia a los reclamantes. Consta en el expediente que formularon alegaciones el día 19 de septiembre de 2017 en las que inciden en el retraso en la inscripción de la carga en el Registro de la Propiedad por el Ayuntamiento de Madrid; subrayan también la falta de notificación de la declaración de ruina, del expediente de demolición del inmueble y del inicio de un expediente de ejecución sustitutoria. Reconocen no haber obtenido la nulidad de las correspondientes resoluciones pero

consideran que ello no obsta para reclamar la responsabilidad patrimonial.

Finalmente el 11 de octubre de 2017 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial por haber prescrito el derecho a reclamar, inexistencia de relación de causalidad entre los perjuicios reclamados y la actuación del Ayuntamiento de Madrid y, en cualquier caso, por no concurrir la antijuridicidad del daño.

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora el día 3 de noviembre de 2017.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 14 de diciembre de 2017.

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 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 se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) 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 el 7 de septiembre de 2012, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes LRJ-PAC desarrollados por el RPRP.

Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, en cuanto adquirentes de la vivienda situada en el inmueble afectado por una declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad y que sufren los presuntos daños que imputan a la inactividad de la Administración municipal contra la que dirigen su reclamación.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Madrid como Administración con competencias en materia de urbanismo al amparo del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios competencias en materia de urbanismo [actualmente apartado a) del mencionado artículo en virtud de la modificación introducida por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local]; título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

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 (ex artículo 142.5 de la

LRJ-PAC). En este caso, según el escrito de reclamación algunos de los daños derivarían de la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad, con anterioridad a la compra de la vivienda, de la carga que pesaba sobre el inmueble en relación con su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, pues los reclamantes sostienen que de haber conocido dicha carga con anterioridad a la compra no habrían adquirido esa propiedad.

Según resulta del expediente la inscripción se realizó el 18 de junio de 2007, si bien los interesados reconocen que no tuvieron conocimiento de dicha inscripción hasta un año después. Así las cosas, resulta de aplicación en este caso el principio de *actio nata* -conforme al cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad- de manera que, en este caso, según el escrito de reclamación, el daño, habría consistido en la compra de la vivienda, y la comprobación de su ilegitimidad, cuando los interesados conocieron que la carga que pesaba sobre la finca se inscribió el 18 de junio de 2007, lo que según aducen se produjo un año después de esa fecha, de manera que a partir de ese momento comenzaría el plazo de un año para interponer la reclamación de responsabilidad patrimonial, por lo que el escrito formulado el 7 de septiembre de 2012 habría sido presentado fuera del plazo legal.

No obstante lo dicho resulta relevante tener en cuenta que la ley ha configurado el plazo como de prescripción, lo que supone que ciertas actuaciones pueden interrumpirlo y, en especial, el ejercicio de la acción penal. En relación a la existencia de actuaciones penales y su posible eficacia interruptiva sobre los procedimientos de responsabilidad patrimonial es preciso traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo que admite la interrupción del plazo para el ejercicio de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial en los casos de existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos determinantes

de la responsabilidad administrativa, en aplicación del citado principio de *actio nata*, de tal suerte que la pendencia de un proceso penal encaminado a la fijación de los hechos o del alcance de la responsabilidad subsidiaria de la Administración comporta dicha eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el artículo 142.5 LRJ-PAC.

En este caso consta en el expediente que se siguieron actuaciones penales contra los vendedores de la vivienda por un delito de estafa que dieron lugar a las actuaciones tramitadas por el Juzgado de Instrucción nº3, de Madrid (DPPA 6793/2008), y posteriormente al juicio oral seguido ante el Juzgado de lo Penal nº16, de Madrid que culminó con la Sentencia de 21 de mayo de 2015 y posteriormente por la Sentencia de 7 de abril de 2016 de la Audiencia Provincial de Madrid que estimó el recurso de apelación interpuesto por los vendedores de la vivienda controvertida.

Por lo que se refiere a otros de los daños reclamados, concretamente los gastos de demolición del inmueble, que los reclamantes imputan a la falta de notificación de la declaración de ruina inminente y el Decreto de ejecución subsidiaria, sin perjuicio de lo que después diremos al analizar el fondo del asunto, cabe considerar presentada en plazo la reclamación el 7 de septiembre de 2012 respecto a los gastos de demolición abonados el 30 de octubre de 2011 a cuenta de la liquidación definitiva de las obras de demolición, pero no los abonados el 26 de abril de 2011 correspondientes al ingreso cautelar por las mencionadas obras de demolición, pues a partir de esa fecha podrían haber accionado contra la Administración si consideraban que ese gasto le era imputable al Ayuntamiento.

En relación con el procedimiento, el órgano peticionario 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

RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar el informe de la Subdirección General de Promoción del Suelo, servicio a cuyo funcionamiento se atribuye haber causado el daño, informe exigido por el artículo 10.1 de la norma reglamentaria; igualmente se ha otorgado trámite de audiencia y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta 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.

Los reclamantes cuantifican el importe de los daños y perjuicios sufridos en un total de 78.912,74 euros, resultado de la suma de las siguientes cantidades:

- 62.000 euros por las cantidades invertidas en la adquisición de la vivienda.
- 337,80 euros por gastos de notaría.
- 2.157,60 euros en concepto de comisión a la inmobiliaria.
- 142,70 por los gastos del Registro de la Propiedad.

- 240,12 euros por gastos de gestoría.
- 3.605 euros por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.
- 844,22 euros por gastos de la comunidad de propietarios.
- 130,45 euros por el IBI.
- 9.454,85 euros por los gastos de demolición.

De dichas cantidades, los reclamantes sostienen en su escrito considerarse resarcidos en la cifra de 27.973,78 euros, que es la suma recibida como justiprecio por la expropiación de la propiedad, por lo que habría reducir la indemnización solicitada en ese importe para evitar un enriquecimiento injusto de los interesados.

De la anterior relación, resulta acreditado el importe de 62.000 euros satisfecho para la adquisición de la vivienda, pues si bien de la escritura pública de compraventa se infiere el abono de una cantidad de 51.500 euros, de los hechos probados que figuran en la Sentencia de 7 de abril de 2016 de la Audiencia Provincial de Madrid resulta acreditado que los interesados abonaron en efectivo al vendedor de la vivienda la suma de 11.500 euros, en virtud de un contrato privado de compraventa de 14 de marzo de 2017 y que *“supuestamente se correspondía con una derrama para las obras de rehabilitación”*.

También resultan acreditados el resto de gastos reclamados al haber aportado los interesados documentos justificativos de los referidos gastos.

**QUINTA.-** Acreditada la realidad del daño, es preciso examinar si existe y se prueba la relación de causalidad entre los daños alegados por los reclamantes y el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la antijuridicidad de los mismos.

A la hora de analizar la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial se hace preciso distinguir dos tipos de daños, en cuanto que según el escrito de reclamación el título de imputación es distinto. Por un lado, los daños que los interesados imputan a la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad, con anterioridad a la compra de la vivienda, de la declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad a los efectos expropiatorios y, por otro lado, los gastos de demolición, que los reclamantes imputan a la falta de notificación de la declaración de ruina inminente y del Decreto de ejecución sustitutoria.

Por lo que se refiere a los primeros conviene recordar lo que señala el Tribunal Supremo [así en la Sentencia de 31 de marzo de 2009 (recurso de casación 9924/2004)], respecto a que la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Dice así:

*“Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. Problema distinto es si esa conexión lógica debe entenderse como equivalencia de las condiciones o como condición adecuada; pero ello es irrelevante en esta sede, pues en todo caso el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración”.*

Ello conduce necesariamente a una conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato

en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar.

En este caso denuncian los reclamantes que el Ayuntamiento de Madrid tardara más de seis meses en inscribir lo que entienden que era una carga que pesaba sobre el inmueble, pues sostienen que habiéndose dictado la Resolución el 12 de diciembre de 2006 no se efectuó la inscripción hasta el 18 de junio de 2007, cuando ellos ya habían adquirido la vivienda mediante escritura pública el 19 de abril de 2007.

Sin embargo no resulta acreditado en el expediente que la Administración no actuara en este caso con la diligencia exigible. En efecto, nos encontramos con una expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad amparada en el artículo 170.2 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. En este tipo de expropiaciones especiales por razones urbanísticas para su inscripción en el Registro de la Propiedad hay que estar a lo dispuesto en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Según la norma que acabamos de mencionar es inscribible la incoación de expedientes que tengan por objeto la declaración de incumplimiento del deber de urbanizar o edificar o que se instruyan en materia de disciplina urbanística sobre fincas determinadas (artículo 1.5) y el título inscribible lo constituye el certificado con inserción literal del acuerdo adoptado y que exprese que el mismo ha puesto fin a la vía administrativa (artículo 2.2). Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el capítulo III de la citada norma relativo a las expropiaciones urbanísticas y el capítulo VII, referido a las anotaciones preventivas dictadas en el procedimiento administrativo de disciplina urbanística, que se

configuran como potestativas para la Administración [así Sentencia de 30 de abril de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 119/2009)].

No se observa en este caso la inactividad que denuncian los reclamantes ni la demora que imputan a la actuación de la Administración, pues si bien la Resolución se adoptó el 12 de diciembre de 2006, sin embargo la misma no adquirió firmeza en vía administrativa (requisito imprescindible para la inscripción) hasta el 22 de febrero de 2007 cuando el Director General de Gestión Urbanística inadmitió por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la Comunidad de Propietarios, extendiéndose el certificado exigido por el citado artículo 2.2 del citado Real Decreto 1093/1997, el día 10 de abril de 2017.

No cabe apreciar por tanto la inactividad de la Administración que se denuncia por los interesados ni resulta imputable a la misma la compra de la vivienda sino que al contrario resulta relevante a esos efectos la conducta tanto de los vendedores de la vivienda como de los propios interesados.

Respecto a los primeros no cabe duda de la obligación que recaía sobre los mismos de informar de una cuestión tan relevante como es la relativa al inicio de un expediente por incumplimiento de la función social de la propiedad que pesaba sobre la vivienda que pretendían adquirir los interesados. En este punto cabe recordar la obligación que la normativa impone al vendedor de un inmueble de informar sobre la situación urbanística del mismo para que el comprador pueda realizar una valoración sobre las características físicas, económicas y jurídicas del bien que pretende adquirir. Pues, como es sabido, *“la transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y*

*deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiera acordado con la Administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real” (así el artículo 21 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones; el artículo 19 de Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio y actualmente el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana).,*

En este caso, si bien es cierto que en virtud de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 de abril de 2016 se absolvió a los vendedores del delito de estafa, por no haber puesto en conocimiento de los compradores el expediente de expropiación que pesaba sobre el inmueble, dicha absolución se basó no en la certeza de que los vendedores hubieran transmitido esa información a los compradores sino en que la Audiencia tenía una duda razonable sobre si los vendedores ocultaron dolosamente dicha información y sobre si no la pusieron en conocimiento de la inmobiliaria que intermedió en la venta y que al no haber sido llamada al proceso penal no pudo acreditar dicho extremo.

También resulta relevante para la citada sentencia la conducta de los propios interesados respecto a los que no se descarta que tuvieran conocimiento de la situación del inmueble o al menos que dadas las circunstancias en las que se hallaba no tuvieron la diligencia exigible para indagar sobre la situación de la vivienda que pretendían adquirir dirigiéndose a la Comunidad de Propietarios. En este sentido resulta de importancia que en la citada sentencia se diga que los compradores suscribieron un documento en el que admitían conocer la existencia de obras de rehabilitación sobre la finca y de haber sido informados de todas las circunstancias por la inmobiliaria que intermedió en la venta y además que las condiciones físicas del inmueble con obras de

rehabilitación era patente y sugería a los interesados la necesidad de solicitar información a la Comunidad de Propietarios, máxime, como también se puede leer en la sentencia, los reclamantes estaban dados de alta en actividades relativas a bienes inmuebles y “*no eran profanos en esta materia*”.

En definitiva no puede imputarse al Ayuntamiento el daño de haber adquirido el inmueble y los gastos asociados pues, en todo caso, los vendedores de la vivienda adquirida por los reclamantes eran los responsables de poner en conocimiento de los compradores las circunstancias de la vivienda y, en todo caso, los reclamantes debieron haber efectuado las comprobaciones oportunas antes de la adquisición del inmueble.

En todo caso no cabe desconocer que los interesados tienen expedita la vía civil para reclamar la nulidad de la compraventa, tal y como recoge la Sentencia de 7 de abril de 2016 de la Audiencia Provincial de Madrid.

Nos resta referirnos al otro grupo de daños que hemos distinguido en función del título de imputación y que vienen referidos a los gastos de demolición que los interesados atribuyen a la falta de notificación de la declaración de ruina inminente y el Decreto de ejecución sustitutoria. De esa petición se constata que lo que pretenden los reclamantes es atacar por la vía de la responsabilidad patrimonial lo resuelto en una sentencia judicial firme.

En efecto no podemos obviar que la misma pretensión la formularon los interesados en el procedimiento que se siguió ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº8, de Madrid, que terminó por Sentencia de 9 de junio de 2015, confirmada en apelación por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de abril de 2016. Como hemos expuesto anteriormente, las citadas sentencias rechazaron el argumento que sostuvieron los interesados y que reproducen en sede de

responsabilidad patrimonial, pues en sede judicial se consideró que los ahora reclamantes conocieron y consintieron los actos que impugnaban (la declaración de ruina inminente y el Decreto de ejecución subsidiaria).

De acuerdo con lo expuesto cabe recordar la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que esta Comisión Jurídica Asesora ha hecho suya (así nuestro Dictamen 488/17, de 30 de noviembre), relativa a que la responsabilidad patrimonial no puede convertirse en una vía alternativa a la de los correspondientes procedimientos de revisión de los actos administrativos tanto ante la propia Administración como ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (por todos, el Dictamen 703/11, de 7 de diciembre, del Consejo Consultivo) so pena de incurrir en fraude de ley (artículo 6.4 del Código Civil).

Este criterio se recoge igualmente en la jurisprudencia, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (recurso 299/2014) al afirmar que la acción de responsabilidad patrimonial “*no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotado aquellos, invocando, como se hace en este caso, vicios o motivos de ilegalidad del acto causante cuando no se trata de la impugnación del mismo sino exclusivamente de una reclamación de responsabilidad patrimonial*”.

Por tanto, el daño derivado de los gastos de demolición que tuvieron que abonar los interesados es una circunstancia que se dirimió por vía de recurso y que no que procede reabrir por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada, al no haberse acreditado la 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 14 de diciembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 501/17

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid