

Dictamen nº: **465/24**  
Consulta: **Alcaldesa de Alcobendas**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **18.07.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 18 de julio de 2024, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Alcobendas al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. ....., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la tramitación de una licencia de cambio de uso de local de negocio.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 11 de diciembre de 2023, la persona indicada en el encabezamiento presenta un escrito en el que solicita una indemnización para él y para otra persona cuya representación no acredita, por lo que considera “*irregularidades delictivas*” en la tramitación por el Ayuntamiento de Alcobendas de una licencia urbanística que, a su juicio, convierte una sencilla operación de cambio de uso de local de negocio en un proyecto de ejecución completo, inventando requerimientos que requieren su atención constante y un nuevo proyecto completo.

El escrito detalla, con apreciaciones subjetivas descalificatorias de los funcionarios intervinientes, los distintos requerimientos que le fueron

realizados para subsanar el proyecto presentado como arquitecto, reclamando 16.500 euros, sin concretar los daños, y 35.000 euros para su clientela por daños psicológicos y rentas dejadas de percibir.

Al escrito se acompaña una declaración responsable para cambio de uso de local a vivienda, fechado el 27 de octubre de 2021, de un inmueble sito en la calle ....., de Alcobendas, requerimientos de subsanación del proyecto, escrito del reclamante presentando subsanaciones al proyecto, instancia presentada el 5 de octubre de 2022 solicitando iniciar un nuevo expediente de conversión de uso del local, Decreto del Ayuntamiento de fecha 17 de abril de 2023, declarando no conforme la actuación urbanística de cambio de uso de local a vivienda al haberse verificado que la obra no se ajusta al proyecto contenido vulnerando la ordenanza municipal de edificaciones, y escrito del reclamante solicitando que se revise el expediente.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación, consta acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad patrimonial de fecha 3 de abril de 2024, y nombramiento de instructora. También se acuerda dar traslado a la compañía aseguradora, requerir al reclamante para la subsanación del escrito, y a la propietaria del local en cuyo nombre se reclama a fin de que, en su caso, ratifique la reclamación.

Con fecha 17 de abril de 2024, el reclamante presenta escrito al que acompaña un desglose de los trabajos realizados para la atención de los requerimientos municipales en la tramitación del proyecto de cambio de uso, cuantificándolos en 19.360 euros. También adjunta un cálculo sin firmar de los precios de alquiler del local, fijando como rentas dejadas de percibir por la titular del inmueble la cantidad de 27.462 euros, a lo que añade 8.400 euros de daños por ansiedad de dicha propietaria. Por último, el reclamante aporta un escrito firmado por la propietaria del inmueble en el que dice otorgarle la representación para “*para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones,*

*interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos y en general para realizar cuantos actos, gestiones y trámites sean necesarios para la tramitación del expediente administrativo de referencia 9124/2021 hasta su finalización”.*

La compañía aseguradora comunica la exclusión de la póliza de los hechos por los que se reclaman.

Con fecha 25 de abril de 2024, el instructor acuerda iniciar el periodo de prueba y recabar informe del departamento correspondiente.

Con fecha 8 de mayo de 2024, la Subdirección General de Obras emite un informe en el que se detalla todas y cada una de las actuaciones realizadas en relación con el expediente del que trae causa la reclamación y su correspondiente justificación.

El 16 de mayo se confirió trámite de audiencia a la reclamante sin que conste la formulación de alegaciones.

Finalmente se ha formulado una propuesta desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los elementos propios de la responsabilidad patrimonial.

**TERCERO.-** El alcalde de Alcobendas, a través consejero de Economía, Presidencia, Justicia y Administración Local formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 26 de junio del presente año, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 18 de julio de 2024.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

**SEGUNDA.-** El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP al haber resultado supuestamente perjudicado como arquitecto que redactó el proyecto y presentó por la declaración por cambio de uso de local de negocio y que finalmente concluyó con la declaración municipal de no conforme por incumplimiento de la ordenanza municipal de obras.

La titular del local cuyo cambio de uso fue desestimado, si bien ostentaría legitimación para reclamar por los daños que la resolución

administrativa le hubiera podido ocasionar, es lo cierto que ni ha ratificado la reclamación presentada por su arquitecto y para lo que fue requerida, ni le ha otorgado su representación en forma y al efecto de presentar reclamación de daños y perjuicios.

Así, únicamente consta junto al escrito de subsanación presentado por el reclamante un documento privado firmado por la propietaria de local y promotora del cambio de uso al objeto de tramitar las actuaciones necesarias para tramitar el expediente administrativo 9124/21, de cambio de uso del local. Por tanto, ni el documento reúne los requisitos previstos en el artículo 5 de la LPAC para entender otorgada de manera fidedigna la representación ni, aun admitiendo formalmente ese documento privado, su objeto no incluye la reclamación de daños y perjuicios, estando limitado a la tramitación de un procedimiento urbanístico concreto.

Por tanto, no cabe tener por presentada la reclamación de daños y perjuicios por la titular del local.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Alcobendas, deriva de la titularidad de las competencias de gestión y disciplina urbanística, que le atribuye el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo ejercicio ha tramitación el cambio de uso del local situado en su término municipal.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el presente caso, la reclamación parece atribuir el daño a la tramitación del procedimiento administrativo que concluye con el Decreto del Ayuntamiento de fecha 17 de abril de 2023, por lo que la

reclamación presentada el 11 de diciembre del mismo año está formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC.

En concreto, consta el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha evacuado el trámite de audiencia, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC, y se ha incluido en el expediente la oportuna propuesta de resolución. En consecuencia, no se observa ninguna omisión en la tramitación del procedimiento.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en 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 -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

Respecto a la anulación por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas el citado artículo 32 dispone que no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

**CUARTA.-** El escrito inicial de reclamación adolece de absoluta falta de concreción respecto a los daños personales que el propio reclamante dice haber sufrido, limitándose a cuantificarlos.

Es junto al escrito de subsanación, donde el reclamante hace referencia a los trabajos que los distintos requerimientos municipales le han supuesto y, si bien no hace referencia alguna a los parámetros que utiliza para cuantificarlos, en principio cabría admitir que ha debido desarrollar una mayor actividad por las exigencias administrativas, sin perjuicio de la determinación concreta de su cuantía económica.

No obstante, la mera existencia de un daño no por ello cabe apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial, ya que, como ya se ha expuesto y es sobradamente conocido, debe determinarse tanto la relación de causalidad como la antijuridicidad de esos daños sin que concurra culpa o negligencia del propio reclamante.

No obstante, los daños que se reclaman en el presente caso se atribuyen a una actuación administrativa que concluye con un acto de

denegación del cambio de uso de un local de negocio, en concreto la ya varia veces citada Resolución de 17 de abril de 2023, contra la que no consta que el reclamante haya acudido a la vía contencioso administrativa, habiendo en consecuencia devenido firme y consentida.

Así, debemos recordar que la acción de responsabilidad patrimonial no puede ser una vía alternativa para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos, como señala en ese sentido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de julio de 2011, (Rec. casación 4912/2007). En efecto, ya recogimos en nuestro dictamen 345/2019, de 19 de septiembre, la seguridad jurídica impide que, a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, se cuestione la legalidad del acto administrativo.

En efecto, ante un acto administrativo que se considera nulo y que ha generado unos daños efectivos, el interesado puede reclamarlos conjuntamente con su acción de nulidad o bien, a través de la acción de responsabilidad patrimonial una vez se ha declarado su nulidad, pero una vez aquietado con el acto administrativo no cabe por esta vía pretender reabrir esa hipotética ilegalidad.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede tener por no presentada la reclamación en nombre de la titular del inmueble y desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el reclamante.



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 18 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 465/24

Sra. Alcaldesa de Alcobendas

Pza. Mayor, 1 – 28100 Alcobendas