

Dictamen n.º: **159/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.03.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 27 de marzo de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por una abogada, en nombre y representación de Dña., ante la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, por los daños y perjuicios derivados del desalojo de una vivienda ocupada ilegalmente.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 10 de agosto de 2024 en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, la abogada de la persona citada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial, en la que, en primer lugar, pone de manifiesto que el 27 de junio de 2018 había sido desestimado un recurso por ella presentado contra la Resolución de la directora de la Agencia de Vivienda Social nº 1860/2017, de 20 de junio, por la que se requirió el desalojo de la vivienda sita en la calle (...), de Madrid y tras la sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de

enero de 2019, se procedió a la entrega en mano del requerimiento de desalojo para que abandonara la vivienda en el plazo de un mes y *“no es hasta el 14 de diciembre cuando D^a (...) recibe por parte de la Comunidad de Madrid, referido por el Juzgado al que tenemos el honor de dirigirnos, escrito por el que se solicita la autorización de entrada en la vivienda con el fin de que sea abandonada por mi mandante”* (sic).

Continúa con el relato de los hechos señalando que el 24 de febrero de 2023, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Madrid desestimó la autorización judicial solicitada por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid para la entrada en la vivienda con objeto de proceder al desalojo de sus ocupantes y recuperar su posesión, pero dicha resolución había sido recurrida por la Agencia, el 9 de marzo de 2023.

Precisa, que la Administración *“buscó la manera de entrar a la fuerza en la vivienda”* sin tener en consideración las circunstancias de vulnerabilidad extrema de la familia que habitaba en la misma, que tuvo que deshacerse de todos los enseres de más de 5 años que llevaba viviendo allí y tuvo que irse a vivir a una habitación con sus tres hijos menores.

Por otro lado, respecto a la *“solicitud efectiva e inmediata de reubicación en alquiler social”*, la reclamante transcribe el fallo de una Sentencia de 5 de julio de 2024, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimatoria del recurso interpuesto por la reclamante contra la Resolución de 8 de septiembre de 2022 de la Viceconsejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y solicita que se haga efectiva e inmediata la concesión del alquiler social *“con el fin de que D^a (...) pueda estar viviendo junto con sus hijos y que no se le excluya socialmente como hasta ahora ha estado haciendo la administración”*.

Solicita ser resarcida por el daño sufrido por el abandono de la vivienda, por tener que escolarizar a sus hijos menores en otro centro escolar, por “*todas sus pertenencias*” que había tardado más de 5 años en conseguir y “*con carácter inmediato*”, se le facilite un alquiler social, para realojar a su familia lo antes posible.

El escrito de reclamación se acompaña del DNI de la reclamante y de la abogada y una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de marzo de 2024, cuyo fallo se expresa con el siguiente tenor literal:

“Que debemos estimar y estimamos el Recurso de Apelación número 471/2023 interpuesto por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid contra el auto dictado con fecha 24 de febrero de 2023, en el procedimiento de entrada en domicilio nº 915/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, que se revoca, acordando, en su lugar CONCEDER LA AUTORIZACIÓN DE ENTRADA solicitada por la Administración, en relación con la vivienda sita en Madrid c/ (...), ocupada por D^a... y su familia, para ejecución de la resolución de 14 de junio de 2016, de la Agencia de la Vivienda Social, que deberá llevarse a efecto en los términos fijados en el fundamento séptimo”.

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo, ha puesto de manifiesto los siguientes hechos, relevantes para la emisión del presente dictamen:

1.-Respecto a la regularización de la vivienda ilegalmente ocupada:

El 24 de febrero de 2016, la reclamante solicita a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid regularizar su situación en la vivienda ocupada sin título suficiente para ello, sita en Madrid calle (...) y es requerida para que acredite que la vivienda constituye su

domicilio familiar permanente desde un año antes del 1 de enero de 2016, es decir, al menos desde el 31 de diciembre de 2014.

A la vista de la documentación presentada, mediante Resolución 1072/DEPR/2016, de 14 de junio de 2016, de la directora gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, se deniega la pretensión de la reclamante de legalización de la vivienda sita en Madrid calle (...) por no haber acreditado el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 14, cinco, de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (en adelante, Ley 9/2015), en consecuencia, deberá dentro del mes siguiente a la notificación, abandonar la vivienda, dejarla libre de enseres y ocupantes y ponerla a disposición de la Agencia de Vivienda Social con entrega de llaves. En su defecto, la Agencia iniciará acciones legales tendentes a la recuperación posesoria del inmueble y desalojo de sus ocupantes.

En la Resolución de la Agencia de la Vivienda Social de 20 de junio de 2017, se desestima el recurso de reposición interpuesto por la reclamante y la Sentencia de 27 de junio de 2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Madrid, Procedimiento Ordinario 298/2017, desestima el recurso contencioso administrativo formulado por la reclamante y considera ajustadas a derecho las resoluciones impugnadas de la Agencia de 14 de junio de 2016 y 20 de junio de 2017.

La anterior sentencia es apelada por la reclamante y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia 20/2019, de 31 de enero, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto y confirma *“la legalidad de la resolución de 20 de junio de 2017 de la Agencia con la que se denegó la pretensión de legalización de la vivienda sita en Madrid C/ (...), por no haber acreditado el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 14, cinco de la Ley 9/2015,*

sentencia que, por ser plenamente ajustada a Derecho, en todas sus partes se confirma”.

2.-Por lo que respecta al desalojo de la vivienda.

Una vez confirmadas judicialmente las indicadas resoluciones de la Agencia de 14 de junio de 2016 y 20 de junio de 2017, se solicita autorización judicial de entrada en el domicilio.

Por Auto 38/2023, de 24 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Madrid, se desestimó la autorización de entrada en el domicilio para el desalojo y recuperación posesoria y recurrido en apelación el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 21 de marzo de 2014, expresa:

“Que debemos estimar y estimamos el Recurso de Apelación número 471/2023 interpuesto por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid contra el auto dictado con fecha 24 de febrero de 2023, en el procedimiento de entrada en domicilio nº 915/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, que se revoca, acordando, en su lugar CONCEDER LA AUTORIZACIÓN DE ENTRADA solicitada por la Administración, en relación con la vivienda sita en Madrid c/ (...), ocupada por D^a... y su familia, para ejecución de la resolución de 14 de junio de 2016, de la Agencia de la Vivienda Social, que deberá llevarse a efecto en los términos fijados en el fundamento séptimo”.

El 31 de mayo de 2024 se entrega a la reclamante el señalamiento del desalojo para el día 3 de julio de 2024.

Consta en el expediente un acta de atención telefónica suscrita el 21 de junio por una inspectora de vivienda, en la que se manifiesta: *“...tras la finalización del curso escolar de sus hijos en*

este fin de semana del 22 al lunes 24 de junio va a desalojar la vivienda y se va a vivir de alquiler a la vivienda de una amiga, por lo que desea hacer entrega voluntaria de la vivienda lo antes posible.

A tal efecto y dado que señala que el curso escolar de sus hijos ha finalizado y dispone de alojamiento, ello sin perjuicio de que su padre y demás familia disponen de vivienda en el mismo edificio 8conforme quedó constancia en el Acta de Inspección de 31 de mayo de 2024), se conviene proceder a la entrega voluntaria de las llaves otorgando representación a su padre el próximo día 25 de junio de 2024”.

El 25 de junio de 2024, según el acta de abandono voluntario obrante en el expediente, quien se identificó como padre de la reclamante, en representación de la misma, hace entrega de la vivienda.

3.- Por lo que respecta a la solicitud de vivienda por especial necesidad.

Según el informe del Área de Adjudicaciones de Vivienda la reclamante el 17 de agosto de 2020 solicita vivienda por especial necesidad.

“Dicha solicitud fue archivada por Resolución de la Dirección General, de fecha 18 de febrero de 2021, notificada en su domicilio el 3 de marzo siguiente.

Presenta recurso de alzada el 7 de abril de 2021, desestimado el 8 de septiembre de 2022.

Presenta recurso contencioso el 23/01/2023, frente al cual se dicta Sentencia estimatoria el 5 de julio de 2024, ordenando la retroacción de las actuaciones y la admisión de la solicitud.

En ejecución de sentencia se han considerado atendidos los requerimientos que en su día le fueron efectuados respecto a los requisitos de padrón.

No obstante revisada nuevamente la documentación que aportó junto a su solicitud, así como los archivos de esta Dirección General, se ha constatado que actualmente no reside en la vivienda que figura como su domicilio (calle (...) de Madrid).

Consecuentemente, y para determinar si su solicitud de vivienda puede resultar admitida conforme a los requisitos establecidos en el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, es necesario que quede acreditada su situación actual de vivienda.

A estos efectos, en fecha 11 de octubre de 2024 se ha emitido requerimiento del título legal de ocupación de la vivienda en la que reside actualmente, que deberá cumplimentar en el plazo de 10 días hábiles, a contar desde el día siguiente de la fecha de su notificación”.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

El 18 de octubre de 2024, la Secretaría General de la Agencia de Vivienda Social requiere a la abogada de la reclamante para la subsanación del escrito de reclamación y adjunte: el poder de representación, cualquier documento válido en derecho para justificar los hechos y los daños y perjuicios causados, realice la evaluación económica de la responsabilidad, acredite la relación de causalidad y

aporte cualquier otro documento que considere oportuno. Asimismo, se le informa de la normativa de aplicación, plazo máximo para resolver y notificar la resolución, sentido del silencio administrativo y efectos.

Consta que, el 6 de noviembre de 2024 la reclamante contestó a dicho requerimiento adjuntado un documento privado en el que otorga su representación a la abogada firmante del escrito de reclamación, manifiesta que desde el 21 de junio de 2024 está abonando 700 euros mensuales por una habitación donde vive con sus tres hijos en condiciones insalubres por lo que la cifra ascienda a 3.500 euros, que ha tenido que cambiar a sus hijos de colegio, que ha perdido enseres por un valor estimado de 20.000 euros y solicita una indemnización *“por todos los daños ocasionados a su persona y sus hijos que no son cuantificables como se podrá entender”*. Acompaña una fotografía de enseres, un certificado fechado el 29 de octubre de 2024 en el que D. (...) certifica que la reclamante *“ha venido residiendo en la vivienda sita en calle piso Toledo, desde el día 21 de junio de 2024, a estos efectos, tanto ella como sus hijos, ha residido en la vivienda referida, recibiendo a cambio una contraprestación económica por parte de D^a. (...) de 700 euros mensuales (gastos incluidos)”* y un escrito de la Secretaría del CEIP en el que se hace constar que (...) estuvo matriculado en ese centro desde el curso 2018/2019, hasta el curso 2023/2024.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), emite informe la subdirectora general de Administración de la Agencia de Vivienda Social para informar que la reclamante, el 24 de febrero de 2016 presentó una solicitud para acogerse al régimen excepcional de alquiler regulado en la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, respecto de la vivienda sita en la calle (...), de Madrid, que al no haber acompañado junto a la solicitud la documentación preceptiva exigida en el artículo 14, apartado cinco de la Ley 9/2015, con fecha 1 de marzo

de 2016 fue requerida y el 15 de marzo de 2016 presentó un único documento, de todos los requeridos, escrito del secretario de la Comunidad de Propietarios de la c/ (...), en el que se hacía constar que residía en el barrio durante los últimos ocho años y vivía en la vivienda en la que pretendía la regularización, motivo por el cual se denegó su pretensión de regularización en la Resolución 1072/2016, de 14 de junio, contra la que se interpuso un recurso de reposición que fue desestimado por la Resolución 1860/2017, de 20 de junio.

Añade el informe que no existe contrato en vigor respecto de la vivienda sita en la calle (...) de Madrid, y ello en virtud de la Resolución 1136/2016, de 7 de julio de la directora gerente de la Agencia de Vivienda Social, que declaró extinguido el contrato de la referida vivienda con su último titular, por fallecimiento de este y que la Sentencia 176/2018, de 27 de junio, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Madrid, dictada en el Procedimiento Ordinario 298/2017, *“Desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^a (...) contra la resolución de la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid de 20 de junio de 2017 desestimatoria del recurso administrativo de reposición formulado contra la resolución 1072/2016, de 14 de junio, sobre denegación de regularización”*.

Se ha incorporado al expediente un informe de 11 de noviembre de 2024, del jefe de Servicio de Inspección para informar que, tras la denegación de la pretensión de la reclamante de legalización de la vivienda, por no haber acreditado el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 14. Cinco de la Ley 9/2015, se solicitó autorización judicial de entrada en el domicilio y por Auto 38/2013, de 24 de febrero del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Madrid se desestimó la autorización judicial solicitada por la Agencia, si bien, el recurso de apelación formulado fue

estimado en la Sentencia de 21 de marzo de 2024 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuyo fallo expresa:

“que debemos ESTIMAR Y ESTIMAMOS el Recurso de Apelación número 471/2023 interpuesto por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, contra el auto dictado con fecha 24 de febrero de 2023, en el procedimiento de entrada en domicilio nº 915/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, que se revoca, acordando, en su lugar CONCEDER LA AUTORIZACIÓN DE ENTRADA solicitada por la Administración, en relación con la vivienda sita en Madrid, c/(...) ocupada por doña ... y su familia, para ejecución de la resolución de 14 de junio de 2016, por la que se le ordenaba su abandono y puesta a disposición de la Agencia de la Vivienda Social, que deberá llevarse a efecto en los términos fijados en el fundamento SEPTIMO”.

Prosigue señalando el informe que, tras dicha sentencia, se comunicó a la reclamante el señalamiento del desalojo quien les manifestó que disponía de nueva vivienda por lo que quería hacer una entrega voluntaria para el 25 de junio de 2024, y ese día, una persona en representación de la reclamante hizo entrega de la vivienda, que fue cerrada con puerta antivandálica y se hicieron fotografías del interior en el momento de la entrega voluntaria, que adjunta.

Mediante oficio de 13 de septiembre de 2024 del jefe del Área de Régimen Jurídico, se solicita al Área de Adjudicación informe respecto a la pretensión de la reclamante de adjudicación de una vivienda pública en régimen de alquiler social.

El 14 de octubre de 2024, la jefa de Área de Adjudicaciones de Vivienda informa en el sentido expuesto en el hecho segundo del presente dictamen.

El 14 de enero de 2025, se otorga audiencia a la reclamante y no consta en el expediente examinado la presentación de alegaciones.

Finalmente, el secretario general de la Agencia de Vivienda Social formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no haberse acreditado los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

CUARTO.- El día 19 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 93/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 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).

Estimándose incompleto el expediente, la Secretaría de este órgano consultivo solicitó el complemento de expediente, que ha tenido entrada el día 13 de marzo de 2025.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal, Dña. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 27 de marzo de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de su Ley 7/2015, de 28 de noviembre, 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.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

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

La reclamante ostenta legitimación activa para deducir la pretensión de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), por cuanto es la persona desalojada de una vivienda de la Agencia Social de la Vivienda, ocupada ilegalmente.

Ha actuado representada por una abogada, aportando un documento privado con el que pretenden acreditar la representación que ostenta el firmante del escrito de reclamación.

Como ha señalado esta Comisión en sus dictámenes 399/16, de 8 de septiembre; 430/16, de 29 de septiembre y 500/16, de 3 de noviembre, entre otros, si bien es cierto que, en el ámbito privado, el artículo 1.710 del Código Civil establece que el mandato puede ser expreso o tácito, y que el expreso puede otorgarse en documento público o privado, y aun de palabra, en el ámbito del procedimiento

administrativo, el artículo 5 de la LPAC, al igual que establecía el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), es muy explícito al exigir la acreditación de la representación. Se infiere así que los documentos privados no cumplen el requisito de fehaciencia impuesto por la normativa de procedimiento administrativo, tal como, por ejemplo, se indicó en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 1 abril de 2004 (Rec.109/2003), que confirmaba una resolución administrativa en la que no se admitía la representación otorgada a un abogado mediante documento privado.

Hecha la anterior puntualización, y como quiera que la Administración ha procedido a tramitar el procedimiento por entender correctamente acreditada la representación conferida, esta Comisión, a pesar de considerar que existe un defecto de falta de representación, examinará la concurrencia de los requisitos para estimar, en su caso, la presencia de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de recordar a la Administración la necesidad de que la representación se acredite en forma adecuada.

La legitimación pasiva corresponde a la Agencia de Vivienda Social, en cuanto propietario de la vivienda ocupada ilegalmente.

En cuanto al procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en general los trámites previstos en las leyes aplicables. A tal fin se ha recabado informe de la subdirectora general de Administración de la Agencia de Vivienda Social y se ha incorporado al expediente un informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, se ha otorgado el trámite de audiencia a la interesada, que ha formulado alegaciones y se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución de acuerdo con lo exigido en los artículos 88.1 y 91.2 de la LPAC.

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 67.1 de la LPAC).

En el presente caso, ocurrido la entrega de la vivienda el 25 de junio de 2024, la reclamación formulada el 10 de agosto de 2024, se ha presentado indudablemente en el plazo legal.

En cuanto al procedimiento seguido en la tramitación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se observa que en cumplimiento del artículo 81 de la LPAC se ha emitido informe por la Subdirección General de Administración. Además, se han incorporado los informes del Área de Inspección y el Área de Adjudicaciones de la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. Tras la instrucción del expediente se confirió el trámite de audiencia a la interesada y, finalmente, se ha redactado la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad planteada.

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.- 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 la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

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, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

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, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

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 este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), 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 quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, a la vista de la inconcreción del relato contenido en la reclamación y de las pretensiones formuladas por la reclamante, se considera que la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración se plantea por el desalojo de una vivienda ocupada ilegalmente, solicitando ser resarcida, con la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler social, e indemnizada, por los daños derivados del desalojo de la vivienda que cifra en 23.500 euros, correspondiendo 20.000 euros a enseres y 3.500 euros por gastos de alquiler desde junio de 2024, con fundamento en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 447/2024, de 5 de julio de 2024.

Así pues, la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, según la reclamación, tendría su fundamento, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 447/2024, de 5 de julio, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la reclamante contra la Resolución de 8 de septiembre de 2022, de la Viceconsejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la Resolución de 18 de febrero de 2021, de la Directora General de Vivienda y Rehabilitación, que anuló la resolución recurrida disponiendo la retroacción de las actuaciones en vía administrativa para que por la demandada se atendieran los requerimientos efectuados

y admitiera a trámite la solicitud de adjudicación de vivienda de especial necesidad formulada por la actora.

La reclamación se fundamenta pues, en el artículo 32.1 párrafo segundo de la LRJSP (en el mismo sentido el artículo 142.4 de la LPAC, el cual, y en lo que aquí interesa, se expresa así:

“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por si misma, derecho a la indemnización”.

Como se ha encargado de recordar la jurisprudencia, el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. Así la Sentencia de 21 de marzo de 2018 del Tribunal Supremo (recurso 5006/2016), que aunque referida al artículo 142.4 de la LRJ-PAC su doctrina es perfectamente trasladable a la nueva regulación en la materia dada su identidad, recuerda que *“en el caso específico de ésta responsabilidad fundada en el artículo 142.4 de la LRJ-PAC , su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.*

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de junio de 2017 (recurso nº 774/2013), con cita de las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1998 y 1 de febrero de 2000, entre otras, señala que *“la mera anulación de actos o disposiciones de la administración no dará lugar a la indemnización de daños y perjuicios,*

pero sí existe ese derecho a la indemnización cuando un acto de la administración produce un perjuicio que el recurrente no está obligado a soportar, y, no es, por tanto, el aspecto objetivo del actuar antijurídico de la administración el que debe exigirse como soporte de la obligación de indemnizar, sino el aspecto objetivo de la ilegalidad del perjuicio que se materializa en la realidad de unos daños y perjuicios, además de la obligada relación de causalidad entre el daño producido y el acto que lo causa”.

Surge así la conocida doctrina llamada del margen de tolerancia en la actuación de la Administración de tal modo que, para valorar la antijuridicidad del daño causado, no bastaría con la concurrencia de la anulación de la resolución administrativa, sino que sería precisa la concurrencia de una actuación pública fuera de cauces razonables.

Esta doctrina ha sido acogida por esta Comisión Jurídica Asesora (así, los dictámenes 103/16, de 19 de mayo; 291/18, de 28 de junio, y 556/18, de 20 de diciembre, entre otros).

En este sentido, también la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017 (recurso 1777/2016), con cita de la Sentencia de 17 de febrero de 2015 (recurso de casación 2335/2012) consideró que, en tanto en cuanto la actividad administrativa se ejercitase dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, no concurriría el carácter antijurídico de la lesión:

“Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar

las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones”.

En nuestro caso, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 5 de julio de 2024, invocada por la reclamante, dispone la retroacción de las actuaciones para que se tengan por atendidos los requerimientos efectuados por la Agencia para acreditar los requisitos establecidos en el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas, y en ejecución de sentencia el Área de Adjudicaciones ha informado que se han considerado atendidos los requerimientos que en su día fueron efectuados, por lo que considerando la doctrina del margen de tolerancia, habrá de concluir que, en este caso, la Administración ha actuado dentro de márgenes razonables, por lo que no se aprecia la responsabilidad patrimonial instada por la falta de concurrencia de la antijuridicidad, como elemento necesario para que surja la misma.

En cuanto al daño reclamado, aun admitiendo el daño moral por la inquietud en el desalojo de la vivienda instado por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, previa tramitación de un procedimiento administrativo de regularización, y con la correspondiente autorización judicial de entrada en la vivienda que finalmente abandonó voluntariamente, la reclamante no ha acreditado la realidad y cuantía del daño reclamado. En este sentido, la fotografía de los enseres aportada no acredita su pertenencia ni el importe de los mismos, el informe del centro escolar aportado tampoco acredita el cambio de centro de docente de sus hijos y el certificado de la persona

que manifiesta que reside en un domicilio no acredita el quantum indemnizatorio reclamado por este concepto.

Deviene necesario precisar que la autorización de entrada en el domicilio fue autorizada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia 193/2024, de 21 de marzo; que a diferencia de lo señalado en la reclamación respecto al desalojo “forzado” de la vivienda, en el proceso de ejecución de dicha sentencia, la reclamante manifestó que disponía de nueva vivienda por lo que la entrega sería voluntaria, como así se hizo el 25 de junio de 2024; y se está instruyendo un procedimiento administrativo en orden a determinar si la solicitud de vivienda por especial necesidad formulada por la reclamante, cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Descartada tanto la relación de causalidad como la propia antijuridicidad, es preciso destacar que la pretensión de ser resarcida del daño con la adjudicación de una vivienda social, tal y como recoge la Sentencia de 20 de diciembre de 2023, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 14 de Madrid, dictada en un asunto similar, *“es situarse extramuros de la legalidad, puesto que tal decisión solo puede tomarse por la Administración Pública en primer lugar una vez que se solicite en tiempo y forma por la interesada, se instruya y resuelva un procedimiento administrativo, frente al cual en su caso podrá alzarse en sede judicial”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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 27 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 159/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid