

Dictamen nº: **68/25**  
Consulta: **Alcaldesa de Torrelodones**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **06.02.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 6 de febrero de 2025, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Torrelodones, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por el representante de Dña. ...., propietaria unipersonal de BIOTZA COUSINS S.L.U. por los daños y perjuicios sufridos, que atribuye al cierre ilegal del local que explotaba en el municipio de Torrelodones, en virtud de la anulación de la Resolución que decretó el cierre del establecimiento por Sentencia de 9 de febrero de 2024, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 24 de julio de 2024, tuvo entrada en el Ayuntamiento de Torrelodones un escrito por el que la persona citada en el encabezamiento, por medio de su representante, instaba la iniciación de un expediente de responsabilidad patrimonial.

El escrito de reclamación señala que la entidad BIOTZA COUSINS S.L.U., es propietaria y regenta el bar especial conocido

como *Biotza Loung*, ubicado en la calle Juan Van-Halen, nº10, de Torrelodones, con licencia vigente para el ejercicio de la actividad en el momento de los hechos, habiendo pagado un traspaso de 50.000 € al anterior propietario.

La reclamante refiere que el 7 de febrero de 2022 se acordó por el concejal delegado del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Torrelodones el cierre ilegal del establecimiento, siendo recurrida tal resolución en tiempo y forma, de modo que, por Resolución de la Alcaldía de 29 de marzo de 2022, se desestimó el recurso de reposición y subsidiario de alzada interpuesto, resolviendo desestimar la solicitud de suspensión del acto impugnado, así como las alegaciones presentadas, y decretando el cierre del local *“ilegalmente”*.

El escrito continúa indicando que, mediante Sentencia nº 79, de 9 de febrero de 2024, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, fue declarada nula de pleno derecho la resolución referida, estimando el recurso de apelación interpuesto, señalando la citada sentencia su apartado décimo, en relación con la responsabilidad patrimonial lo siguiente: *“...no cabe acordar la clausura o el cese de la actividad incluso de manera temporal, una vez que se detectan la deficiencias, si no se sigue el procedimiento legalmente establecido, es decir si no se formula un primer requerimiento para subsanación de dichas deficiencias en el plazo mínimo de un mes y máximo de seis. Debiendo proceder al término de dicho plazo una visita de inspección por parte de los servicios municipales y, si se observa que no se han realizado las actuaciones tendentes a eliminar la deficiencia detectada, el alcalde dictará resolución razonada concediendo o no un segundo e improrrogable plazo, que no excederá de seis meses, siendo éste procedente salvo que la resolución administrativa de forma razonada, es decir, motivada justifiquen la decisión de no conceder este segundo requerimiento por razones de interés público fundadas en la seguridad*

*pública o grave afectación de los derechos de terceros, pero salvo en los supuestos de peligro grave e inminente para dichos intereses, no cabe sin formular el requerimiento de subsanación concediendo un plazo para dicha subsanación proceder a la clausura.*

*En estas condiciones ha de estimarse el recurso contencioso-administrativo si bien respecto de las pretensiones deducidas en la demanda... no procede pronunciamiento alguno respecto de la pretensión indemnizatoria solicitada, pudiendo el interesado formular la correspondiente solicitud de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Torrelodones...”.*

La reclamación también señala que el Ayuntamiento de Torrelodones, mediante Resolución 2693/2024, acordó acatar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que revocaba la Sentencia de 10 de abril de 2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Madrid, dictada en el P.O. 484/2022, y dar traslado de la misma al Departamento de Actividades y Disciplina del ayuntamiento a los efectos oportunos.

La reclamante alega que el cierre de local le ha supuesto los siguientes perjuicios económicos:

- Traspaso de 50.000 € al anterior propietario del local.
- Cierre del local.
- Abono del alquiler del local de 1.452 € al mes (desde febrero hasta septiembre).
- Salarios al personal de 1.841,21 €.
- Prima anual del seguro de responsabilidad civil de 354,30€, multiplicada por los 10 meses que ha estado sin actividad.

- Beneficio que ha dejado de percibir en base a un promedio de dos años de 133.713,76 €.

- Daños morales de 3.000 €.

Total: 200.525,31 euros.

Se adjunta con la reclamación la siguiente documentación:

- Contrato de traspaso del negocio denominado “*EL DIEZ BAR*”.

- Contrato de arrendamiento de local comercial de 29 de abril de 2019.

- Contrato de trabajo indefinido de fecha 30 de mayo de 2019 y documento unilateral de reconocimiento de deuda con el trabajador.

- Póliza de seguro de fecha 17 de mayo de 2019, por una prima anual de 377,78 €.

- Declaraciones del Impuesto de Sociedades (Modelo 200), correspondientes a los periodos impositivos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 y del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, así como alta en el registro electrónico de apoderamientos en relación con el firmante del escrito de reclamación (folios 3 a 215 del expediente).

**SEGUNDO.-** Del estudio del expediente interesa destacar los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- El 22 de mayo de 2019 se formula declaración responsable para la transmisión de la actividad denominada hasta entonces “*EL DIEZ*” a “*BIOTZA COUSINS SLU*”, representada por la reclamante.

Constan en el expediente diversas denuncias de los vecinos que dan lugar a 21 intervenciones policiales desde el 22 de mayo de 2019 hasta el 3 de agosto de 2020, a saber:

- Molestias por música alta y ruidos en el interior del local: quejas de vecinos de fechas 16 de junio de 2019 (nota policial que indica que las puertas del local se encontraban abiertas), 8 de agosto de 2019 (nota policial que indica que las puertas del local se encontraban abiertas), 15 de agosto de 2019 (nota policial que indica que la doble puerta se encuentra abierta), 2 de septiembre de 2019 (nota policial que indica que la doble puerta se encuentra abierta), 16 de noviembre de 2019, 23 de diciembre de 2019, 6 de enero de 2020, 18 de enero de 2020 (consta acta policial por incumplimiento de horario de cierre), 28 de febrero de 2020 (puerta cerrada), 29 de febrero de 2020 y 30 de julio de 2020 (varias llamadas que indican puerta del local abierta y molestias por ruidos del mobiliario de terraza). Constan 11 avisos de vecinos por molestias por ruidos desde la transmisión del negocio al nuevo titular.

- Molestias por clientes del local en vía pública, con consumo de alcohol en la calle y generación de ruidos: quejas de vecinos de fechas 31 de mayo de 2019, 9/ de junio de 2019, 28 de agosto de 2019, 26 de octubre de 2019, 9 de noviembre de 2019, y 29 de febrero de 2020. Constan 6 avisos de vecinos por molestias de clientes procedentes del local en la vía pública, desde la transmisión del negocio al nuevo titular.

2.- El 20 de julio de 2020 emite informe el entonces aparejador municipal, indicando, entre otras cuestiones, que *“...en cuanto a insonorización: a este respecto se informa que ciertamente carece del preceptivo vestíbulo acústico, tal cual se ha indicado anteriormente...”*.

Como consecuencia, mediante Resolución del concejal delegado de Urbanismo de 5 de agosto de 2020, se requiere al titular para que, pudiendo estar cometiendo una infracción grave, según el artículo 38.12) de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, de forma inmediata ponga los medios de insonorización suficientes para garantizar el descanso de los vecinos.

Según la resolución, ambas puertas del establecimiento (interior y exterior) deben permanecer cerradas durante el horario de funcionamiento. Además, dado que este hecho se le ha advertido por parte de la Policía en varias ocasiones, sin que haya cesado el problema, y siendo una obligación de este tipo de establecimientos, establecida en la disposición adicional primera del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, se debe requerir al titular para que de forma urgente instale un sonómetro y un limitador del nivel del ruido para 80 dB, y presente el certificado emitido por instalador competente, en registro del ayuntamiento, para su posterior comprobación.

Además, se apercibe al interesado de que, en caso de no cumplir con el requerimiento, se propondrá como medida cautelar el cese de la actividad e incoación de expediente disciplinario. El referido requerimiento se reitera el 11 de febrero de 2021, tras nuevas quejas vecinales (registro de entrada nº 24174/2020 por la C.P. ....).

Con fecha 3 de marzo de 2021, se aporta por la interesada documentación relativa a la instalación de un sonómetro y un limitador de sonido.

El 20 de mayo de 2021, se dicta Resolución nº 1225/2021, por la que se desestiman las alegaciones presentadas al requerimiento

(Registro de entrada 8444/2021) y se requiere la ficha técnica con el aforo corregido.

Con fecha 1 de septiembre de 2021, se interpone recurso contencioso administrativo contra la referida resolución. Por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1, de Madrid, se dicta Sentencia nº 69/2023 de fecha 23 de febrero de 2023, acordando el archivo por caducidad del procedimiento de modificación de licencia en lo relativo al aforo del establecimiento.

Como consecuencia de nuevos escritos de vecinos afectados por ruidos (Registros de entrada nº 2021/9566 y 2021/21367), se emite informe por los servicios técnicos de Medio Ambiente, con mediciones acústicas, e informe de la técnica municipal de Urbanismo, proponiendo sanción administrativa y clausura temporal del establecimiento, informes de fechas 27 y 31 de enero de 2022, respectivamente. En este último informe se hace constar que, *“como continuación del requerimiento ya efectuado con fecha 5 de agosto de 2020 (R.S.: 2020/5897), se redacta este informe con el objetivo de proponer incoación de expediente de disciplina urbanística por infracción grave, tal y como consta en el último párrafo del informe de los servicios técnicos de Medio Ambiente, que se adjunta, una vez verificado el incumplimiento de la Ley del Ruido y Ordenanza de Medio Ambiente mediante certificado acústico de la medición de los niveles sonoros que genera la actividad “Biotza Lounge” y que se transmiten al ambiente interior y exterior de vivienda colindante superior ....”*.

3.- El 7 de febrero de 2022, se dicta la ya citada Resolución nº 284/2022, ordenando el cese inmediato de la actividad hasta que no se dé cumplimiento a las medidas correctoras determinadas en los informes anteriormente referidos, así como iniciar procedimiento de protección de la legalidad urbanística, confiriendo al interesado el

plazo de dos meses, conforme al artículo 194.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Con fecha 22 de marzo de 2022, con registro de entrada nº 2022/5896, se formula nueva queja de un vecino, informando que el local continúa con actividad, a pesar de no haber adoptado las medidas correctoras indicadas y debiendo estar cerrado en esa fecha.

El 12 de abril de 2022, por la representación procesal de BIOTZA COUSINS S.L.U. se interpone recurso contencioso administrativo contra las resoluciones de 7 de febrero y 29 de marzo de 2022 (esta última desestima el recurso de reposición interpuesto por la reclamante contra la primera), dictándose por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, de Madrid, la Sentencia nº 145/2023, de fecha 10 de abril, desestimando el recurso interpuesto, al considerar ajustadas a Derecho las resoluciones impugnadas.

Por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, se dicta Sentencia nº 79, de fecha 9 de febrero de 2024, en el rollo de apelación nº 335 de 2023, revocando la sentencia referida anteriormente y anulando la Resolución del 29 de marzo de 2022.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Consta en el procedimiento que el instructor del expediente, requirió a la entidad para que aportara la siguiente documentación:

- En lo relativo al lucro cesante, las liquidaciones del Impuesto de Sociedades de los dos ejercicios anteriores a los que ya se han aportado.

- Justificantes de pago correspondientes al alquiler del local.
- Justificante de pago de la nómina al trabajador cuyo contrato se aporta.
- Justificante de pago de la prima de seguro.

La reclamante atendió al requerimiento y aportó la documentación solicitada el 25 de octubre de 2024.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de 15 de noviembre de 2024 del secretario del ayuntamiento, que realiza, en primer lugar, un relato cronológico de las diferentes denuncias existentes contra la actividad del local y las vicisitudes del procedimiento sancionador seguido contra la interesada, en los términos ya referidos.

A continuación, el informe indica que la orden de cierre data del 7 de febrero de 2022, dándose un plazo de dos meses para adecuar la actividad a las condiciones que se establecieron en la licencia, de modo que *“son estos dos meses, y no la totalidad del tiempo transcurrido desde que se acuerda el cierre y se ordena la realización de las obras hasta que se dicta la resolución judicial, el que debe ser analizado...En primer lugar y como postulado base, la orden de cierre debía circunscribirse a los dos meses que se tardaría en solucionar las deficiencias, no al total.*

*En segundo lugar, no apreciamos la existencia de este vínculo, este nexo causal, porque en realidad, y pese a la orden de cierre, el establecimiento estuvo abierto hasta, al menos, el 22 de marzo de 2022. Ello se comprueba con la denuncia presentada en el registro del Ayuntamiento con nº 2022/5896 en fecha 22 de marzo de 2022,*

*indicando la existencia de ruidos y molestias procedentes del BIOTZA...  
... sin que se tenga constancia de cuándo cerró en realidad...*

*Por todo ello queda acreditado que no procede indemnización alguna, ya que no solo era proporcionada la actividad municipal, sino que ésta fue absolutamente desatendida por el interesado, lo cual hace que el nexo causal entre una orden municipal y la decisión de cierre no exista...”.*

Por otro lado, el informe del secretario municipal también cuestiona la realidad de los daños alegados por la reclamante que, para justificar el lucro cesante, aporta las cuentas anuales de los años 2019 y 2020 y las declaraciones del Impuesto de Sociedades de los años 2021 y 2022.

Al respecto, el informe señala que el reclamante considera que los beneficios obtenidos durante estos años son de 65.162,21 € y 49.449,59 €, *“pero si se examinan las declaraciones se comprueba que está señalando los beneficios, sin tener en cuenta que junto a los ingresos existen una serie de gastos, y que no es la casilla 255 la que hay que tomar en consideración, sino la casilla número 296, correspondiente al resultado de explotación, donde se fijan los siguientes resultados:*

*Año 2019: 1.002,62 €*

*Año 2020: 8.483,53€*

*Año 2021: -4.421,05€*

*Año 2022: -1.895,29 €”.*

Según aclara el secretario municipal, se ha realizado un promedio de los resultados de los años 2019, 2020 y 2021, sin incluir el resultado del año 2022, por considerar que la cifra puede verse

distorsionada por el cierre de la actividad y ser más perjudicial para el reclamante, de tal forma que el resultado es de 1.688,36 € anuales, siendo la parte proporcional a los dos meses que se le concedió para subsanar, 281,39 € y, del mismo modo, la cantidad proporcional del tiempo que media desde que se sabe que estaba abierto, por la denuncia de un vecino, hasta la fecha de 8 de abril, cuando concluía el plazo de los dos meses, que es el plazo que el ayuntamiento concedió para subsanar, de modo que la cantidad asciende a 75,04 €.

Por último, en cuanto a los gastos en que dice haber incurrido la reclamante y los daños morales sufridos, el informe indica, en relación con los primeros, que debe tenerse en cuenta que ya han sido tenidos en cuenta en las declaraciones examinadas, ya que en las mismas se examinan tanto los ingresos como los gastos, y, por lo que respecta a los daños morales, se entiende que no procede concederlos, ya que no basta con su mera reclamación, sino que deben aportarse criterios justificativos de los mismos.

Tras la incorporación al procedimiento del informe mencionado anteriormente y de la documentación referida, se evacuó el oportuno trámite de audiencia al interesado, así como a la aseguradora municipal, mediante sendos oficios notificados el 20 de noviembre de 2024.

La reclamante formuló alegaciones el día 17 de diciembre de 2024, mediante escrito en el que manifestó su disconformidad con el informe del secretario municipal, y reiteró su pretensión indemnizatoria, por los conceptos detallados en su escrito inicial de reclamación.

Finalmente, el 8 de enero de 2025 se formuló propuesta de resolución, en la que se desestima la reclamación formulada por entender que no se habían acreditado ciertos daños, no existir

relación de causalidad y, en todo caso, no concurrir la antijuridicidad del daño.

**CUARTO.-** El 15 de enero de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial.

A dicho expediente se le asignó el número 23/25, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quién formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 6 de febrero de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de*

*responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”.*

En el presente caso, la reclamante concretó el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

**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, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo art. 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y el artículo 4 de la LPAC, por cuanto es la entidad titular de la actividad desarrollada en el local, sito en el municipio de Torrelodones y afectado por la sanción de suspensión de la actividad desarrollada en el mismo.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Torrelodones, en cuanto que los daños se imputan a la sanción impuesta por dicha Administración, posteriormente anulada en vía judicial.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 67.1 de la LPAC, en los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribe al año de haberse notificado la resolución administrativa o sentencia definitiva.

En este caso, no nos consta la fecha en que fue notificada al interesado la Sentencia de 9 de febrero de 2024; no obstante, dada la fecha de presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, el 24 de julio de 2024, no cabe duda de su formulación en plazo legal, teniendo en cuenta la fecha de la sentencia.

En cuanto al procedimiento, cabe señalar que el informe de los servicios a los que se imputa la causación del daño, exigido por el artículo 81.1 de la LPAC, ha sido emitido en este caso por el secretario municipal. Al respecto, sin negar que constituye una eventual irregularidad, es preciso poner de manifiesto que el informe emitido aporta suficientes elementos de juicio para la adecuada emisión del presente dictamen y, además, procede en todo caso de un órgano municipal, como es la Secretaría del ayuntamiento.

Tras la incorporación del citado informe, se dio audiencia a la reclamante y se formuló la propuesta de resolución, 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 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 citada LRJSP

completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de

fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Cuando de la anulación de actos administrativos se trata la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento, en el artículo 32.1 de la LRJSP que, al igual que el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), señala que: *“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”*.

En este sentido ha recordado la jurisprudencia que 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”*.

**CUARTA.-** Como hemos dicho en la consideración anterior el primer presupuesto de la responsabilidad patrimonial es la existencia de un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente. 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 la reclamante sostiene que el cierre del local en el que ejercía su actividad le ha supuesto numerosos perjuicios, que desglosa de la siguiente manera:

- Traspaso de 50.000 € al anterior propietario del local.
- Cierre del local.
- Abono del alquiler del local de 1.452 € al mes (desde febrero hasta septiembre).
- Salarios al personal de 1.841,21 €.
- Prima anual del seguro de responsabilidad civil de 354,30€, multiplicada por los 10 meses que ha estado sin actividad.
- Beneficio que ha dejado de percibir en base a un promedio de dos años de 133.713,76 €.
- Daños morales de 3.000 €.

Total: 200.525,31 euros.

En este sentido, y a la hora de determinar la realidad y cuantía del supuesto daño sufrido por la entidad reclamante, debemos tomar en consideración, siguiendo en este punto lo ya señalado por el

secretario municipal en su informe, que la resolución administrativa objeto de impugnación y posteriormente anulada, imponía el cese inmediato de la actividad, si bien de modo temporal, confiriendo a la interesada un plazo de dos meses para llevar a cabo las medidas correctoras precisas en relación con la seguridad y el aislamiento acústico del establecimiento. En consecuencia, es ese período temporal el que habría de tomarse en cuenta para la determinación de los eventuales daños.

Además, y como se infiere del expediente remitido, la reclamante no acató de modo inmediato la sanción impuesta, pues el 22 de marzo de 2022, se formuló nueva queja de un vecino, informando que el local continuaba con actividad, a pesar de no haber adoptado las medidas correctoras indicadas y debiendo estar cerrado en esa fecha, lo que dificulta aún más la determinación de los eventuales daños sufridos, en particular en relación con el supuesto lucro cesante o pérdida de beneficios de la entidad reclamante.

En todo caso, y como hemos recordado reiteradamente en nuestros dictámenes, a propósito de ese concepto indemnizatorio y su resarcimiento a través del instituto de la responsabilidad patrimonial, *“la prueba de las ganancias dejadas de obtener ha de ser rigurosa, sin que puedan admitirse las dudosas o contingentes”* y además *“es necesaria una prueba que determine la certeza del lucro cesante, pues tanto en el caso de éste como en el caso del daño emergente, se exige una acreditación rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización del lucro cesante, ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”* (así, entre otros, nuestro Dictamen 27/18, de 25 de enero, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo). Pues bien, en este caso la pretensión indemnizatoria de la reclamante choca para su concreción con la circunstancia de que proyecta su determinación a un periodo

de tiempo muy superior al establecido para el cierre del establecimiento en la resolución administrativa posteriormente anulada, un promedio de los beneficios de dos años, y no solo de dos meses como aquella establece.

Tal circunstancia afecta también a otros conceptos susceptibles de indemnización, como los alquileres y el seguro del local, así como los salarios de los trabajadores, que también habrían de circunscribirse exclusivamente al ámbito temporal durante el que el establecimiento debía permanecer cerrado, según la resolución, o al periodo efectivo de cierre, si fue inferior a dos meses.

Por otro lado, no es indemnizable la cantidad correspondiente al traspaso del local, pues tal suma ha de abonarse con carácter previo y necesario para el ejercicio de la actividad en el establecimiento y, en todo caso, la resolución administrativa objeto de anulación no impuso el cese de tal actividad, sino tan solo la necesaria adecuación del local para su ejercicio en modo legal.

En cuanto al pretendido daño moral, cabe señalar que el Tribunal Supremo considera que *“los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales”* (así Sentencia de 6 de abril de 2006) y que *“la situación básica para que pueda darse un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, impotencia, zozobra, ansiedad, angustia”, constituyendo “estados de ánimo permanentes de una cierta intensidad (...)”*. En la Sentencia de 14 de marzo de 2007, se mantiene que *“a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración se incluye el daño moral. Sin embargo, por tal no podemos entender una mera situación de malestar o incertidumbre, salvo cuando la misma ha tenido una repercusión psicofísica grave”*.

Además, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente este derecho a las personas jurídicas en la STC 139/1995, de 26 de septiembre, afirmando (F.J. 5º) que:

*“(...) la persona jurídica también puede ver lesionado su derecho al honor a través de la divulgación de hechos concernientes a su entidad, cuando la difame o la haga desmerecer en la consideración ajena”.*

Ahora bien, al igual que el daño patrimonial, el daño moral debe ser probado y en este caso ninguna prueba ofrece la reclamante en cuanto a que la actuación de la Administración le haya supuesto el pretendido daño moral.

**QUINTA.-** En todo caso, la reclamante atribuye el daño padecido al cierre cautelar como consecuencia de la sanción impuesta por la Administración y posteriormente anulada en vía judicial.

Ahora bien, conviene precisar por lo que se refiere al cierre cautelar, que si bien es cierto, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013 (recurso 2207/2010) que *“las medidas cautelares no tienen carácter autónomo respecto de la resolución que definitivamente se adopte en el expediente administrativo”*, en este caso se trató de una medida cuya adecuación a derecho fue confirmada inicialmente en vía judicial por la Sentencia de 10 de abril de 2023, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4, de Madrid, al considerar acreditado que el local presentaba deficiencias en materia de aislamiento acústico, que no habían sido subsanadas por la ahora reclamante. Por ello, cabe entender que constituyó en sí misma una medida adoptada con razonabilidad, tratando de asegurar provisionalmente la resolución que pudiera recaer en el expediente sancionador, teniendo en cuenta las deficiencias que en ese momento concurrían en el local de la

interesada, constatadas por la Policía Local y los servicios técnicos municipales.

En efecto, aunque se admitiera la relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la Administración, para reconocer la procedencia de indemnizar será necesario que también concurra la antijuridicidad del daño. En tal sentido, el art. 32.1 de la LRJSP restringe *sensu contrario* la posible indemnización a los daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. En relación con ello, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2018 (recurso 5006/2016) recuerda que tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha de estarse a la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño, que en definitiva condiciona la exclusión de dicha antijuridicidad, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que *“la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados”*.

Surge así la conocida doctrina llamada del margen de tolerancia en la actuación de la Administración, de tal modo que para apreciar la posible 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.

La jurisprudencia mantiene la referida doctrina, incluso en los casos en los que la Administración ejercite potestades regladas, como la potestad sancionadora, objeto del presente dictamen. En este sentido podemos citar la Sentencia de 23 de octubre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 756/2015) que con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala lo siguiente:

*“También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita”.*

También esta Comisión Jurídica Asesora ha aplicado esta doctrina en el caso de potestades regladas, como la disciplinaria (así nuestros dictámenes 18/18 o 181/18, entre otros) en los que dijimos que:

*“(…) la jurisprudencia niega responsabilidad patrimonial de la Administración por el mero hecho de la incoación de un expediente disciplinario, aun cuando la sanción fuera posteriormente anulada, a no ser que se acredite que el expediente adolece de una mínima base fáctica que le sirva de sustento, pues en tal caso se estaría ante un daño que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar. Por el contrario, si el expediente se apoya en hechos que a priori son indiciarios de la comisión de alguna falta disciplinaria, los perjuicios que pudieran derivarse del expediente sancionador no son antijurídicos, por lo que no pueden dar lugar al*

*nacimiento de la responsabilidad indemnizatoria de la Administración”.*

En la misma línea se pronuncia la Sentencia núm.1879/2011, de 29 de julio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que cita jurisprudencia al respecto.

En el caso examinado, no puede decirse que el expediente adoleciera de la mínima base fáctica anteriormente apuntada, pues la Administración municipal actuó en base a las deficiencias de aislamiento acústico del local de la interesada, que podían ocasionar molestias a los vecinos del inmueble, constatadas por la Policía Municipal y los servicios técnicos municipales, a partir de las quejas de aquellos.

En este caso, además, la Sentencia de 9 de febrero de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló la sanción impuesta al entender concurrente una infracción procedimental por parte de la Administración municipal, pero no entró a enjuiciar el fondo del asunto, señalando al respecto que *“no cabe acordar la clausura o el cese de la actividad incluso de manera temporal una vez que, se detecta la deficiencias sino se sigue el procedimiento legalmente establecido, es decir si no se formula un primer requerimiento para subsanación de dichas deficiencias en el plazo mínimo de un mes y máximo de seis. Debiendo proceder al término de dicho plazo una visita de inspección por parte de los servicios municipales y si se observa que no se han realizado las actuaciones tendentes a eliminar la deficiencia detectada el Alcalde dictará resolución razonada concediendo o no un segundo e improrrogable plazo, que no excederá de seis meses, siendo éste procedente salvo que la resolución administrativa de forma razonada, es decir, motivada justifiquen la decisión de no conceder este segundo*

*requerimiento por razones de interés público fundadas en la seguridad pública o grave afectación de los derechos de terceros, pero salvo en los supuestos de peligro grave e inminente para dichos intereses, no cabe sin formular el requerimiento de subsanación concediendo un plazo para dicha subsanación proceder a la clausura...”.*

Sin entrar a valorar y discutir la sentencia, lo cierto es que del expediente sancionador resulta que la entidad reclamante fue requerida en varias ocasiones para que adoptase medidas correctoras del nivel acústico para ajustarse a los niveles exigidos por la ordenanza aplicable, y que la insuficiencia de las medidas correctoras adoptadas por la entidad reclamante fue la que provocó el cierre temporal del local. Así, en el expediente consta la intervención de la Policía Municipal en varias ocasiones, los informes técnicos emitidos en el seno del expediente sancionador -que se relacionan en los antecedentes de hecho- dieron cuenta de las medidas correctoras que se propusieron y de la insuficiencia de las medidas adoptadas y, como señala la propia sentencia dictada en 1ª instancia, «...consta en el expediente que, en un determinado momento, el ayuntamiento contrató con una empresa especializada (ACUSTICALIA, SL) “para realizar las mediciones de niveles sonoros pertinentes”, no para elaborar un informe, como parece haber interpretado la parte recurrente y los resultados de esas mediciones, con indicación, a su vez, de la fecha, hora y lugar donde se realizaron, aparecen detallados en el informe emitido el 27 de enero de 2022 por los Servicios Técnicos de Medio Ambiente (folios 11 y siguientes del expediente administrativo) ...».

Resulta relevante tener en cuenta que en el juzgador de instancia corroboró la corrección de la actuación de la Administración en la imposición de la sanción, siendo precisamente esa disparidad de criterios entre la primera y la segunda instancia reveladora de que la Administración no actuó irrazonablemente.

En este sentido se manifestó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 299/10, de 22 de septiembre y 504/12 de 12 de septiembre, con cita de las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1998 y 10 de junio de 1986, manifestando esta última:

*“(...) sin perjuicio de admitir como la jurisprudencia citada, que toda denegación de una solicitud ocasiona siempre alguna clase de perjuicios al interesado, siendo susceptible por tanto de configurar el resultado dañoso en abstracto, no cabe por el contrario apreciar la antijuridicidad en la lesión, por la simple anulación del acuerdo adoptado en vía administrativa, cuando la sutileza de la ilegalidad, solo haya podido decantarse en la más alta instancia jurisprudencial, dato por sí solo, revelador de la necesidad de descartar el carácter manifiesto de la torpeza de criterio denegatorio mantenido por la Administración local, ...”*

Esta doctrina también ha sido acogida por esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 103/16, de 19 de mayo, entre otros).

La aplicación de la doctrina citada anteriormente, nos lleva a concluir que, en este caso, la Administración ha actuado dentro de márgenes razonables en el ejercicio de su potestad sancionadora, 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 mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación presentada al no haberse acreditado un daño antijurídico derivado de la actuación de los servicios públicos municipales.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 6 de febrero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 68/25

Sra. Alcaldesa de Torrelodones

Pza. de la Constitución, 1 – 28250 Torrelodones