



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 214/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 16 de octubre de 2024 (REG 202400345170), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X y otros, por daños debidos a derribo de edificación (exp. 2024_358), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de octubre de 2022, un abogado, actuando en nombre y representación de D.^a X, D.^a Y y D. Z, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Murcia.

Expone que sus representados eran propietarios de un inmueble, situado en el Carril --, de la pedanía de El Palmar, cuyo derribo fue acordado por dicha Administración en los trámites del expediente núm. 418/2020-DURE, sin seguir el procedimiento legalmente establecido y sin contar, en particular, con la intervención de los citados interesados. Sostiene que ello se debe al mal funcionamiento del servicio municipal de disciplina urbanística.

Además, advierte que los actos dictados en el procedimiento de derribo referido son nulos de pleno derecho por concurrir las causas establecidas en los subapartados a), esto es, lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, y e), por prescindir del procedimiento legalmente establecido, del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Acerca del importe total de la indemnización que solicita, la fija en 120.000 € como consecuencia de los daños que se les han causado a los interesados debido a la demolición indebida de la edificación señalada.

Con la solicitud de indemnización adjunta las copias de la escritura de donación otorgada a favor de los reclamantes (que es el título acreditativo de la titularidad sobre dicho inmueble) y de las escrituras de apoderamiento otorgadas por los citados interesados en favor del letrado interviniente.

SEGUNDO.- La reclamación de responsabilidad patrimonial se admite a trámite mediante Decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Infraestructuras, Contratación y Fomento de 16 de diciembre de 2022.

TERCERO.- Por acuerdo de la instructora del procedimiento fechado el 19 de diciembre de 2022, se solicita a los reclamantes que justifiquen la evaluación económica del resarcimiento que solicitan mediante un informe pericial, facturas o un presupuesto de los daños referido. Asimismo, se les requiere para que presenten las alegaciones, documentos e informaciones que estimen pertinentes.

De igual modo, dispone abrir un período de proposición y práctica de prueba.

CUARTO.- El abogado de los interesados presenta un escrito, el 3 de enero de 2023, en el que cuantifica de nuevo la indemnización que solicita en 130.055 €, de conformidad con lo que se expone en un informe pericial elaborado por un arquitecto.

Añade que el valor de afección se fija en el 30% de la cantidad determinada en dicho informe pericial. Por otro lado, manifiesta que los daños morales que han sufrido sus representados se elevan a 20.000 €.

Con el escrito adjunta el informe pericial mencionado, realizado el día 2 del mes citado.

QUINTO.- Obra en el expediente un informe suscrito el 26 de junio de 2023 por la Adjunta al Jefe de Servicio Administrativo de Disciplina Urbanística.

En ese documento se expone que *“Con fecha 04 de diciembre de 2020 se recibió de Policía Local informe indicando que en la casa ubicada en Carril de los Murcia, 12 de El Palmar está en estado de abandono y sirve de reunión a jóvenes que causan molestias a los vecinos.*

Con fecha 14 de diciembre de 2020 el Técnico de disciplina Urbanística de la sección de Rehabilitación y Ruinas declara la ruina de dicho inmueble, ordenando a los propietarios la demolición del inmueble por Decreto del TENIENTE DE ALCALDE DE URBANISMO Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA de fecha 23 de septiembre de 2021.

Que el propietario no da cumplimiento a lo ordenado por lo que se hace el encargo de derribar la casa a PAVASAL, S.A. empresa que tiene adjudicado el contrato de SERVICIO DE EJECUCIONES SUBSIDIARIAS DE OBRAS, RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA, LIMPIEZA Y/O VALLADO DE SOLARES Y CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN EN VIRTUD DE ACTOS PROPIOS DE LA CONCEJALÍA DE

Que con fecha 15 de noviembre de 2021 PAVASAL, S.A. presenta el certificado de final de obra.

Que con fecha 02 de febrero de 2022 se hace el Decreto de requerimiento de pago.

Con fecha 21 de marzo de 2022 la propiedad presenta recurso de reposición contra el decreto de requerimiento de pago que es estimado”.

Con ese documento se acompañan las copias del informe policial elaborado -en realidad- el 14 de noviembre de 2020 y enviado el día 22 de ese mismo mes al Servicio Técnico de Disciplina Urbanística (Sección de Rehabilitación y Ruinas).

Asimismo, se adjuntan, las copias del informe realizado por el Jefe del Servicio de Disciplina Urbanística y del Decreto dictado por el Teniente de Alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta el mencionado de 14 de diciembre de 2020, en el que se declara la ruina de la edificación y se requiere a los propietarios para que procedan a la demolición total.

También, la copia del recurso de reposición interpuesto el 21 de marzo de 2022 por D.ª X contra la resolución de la Jefe del Servicio Administrativo de Disciplina Urbanística, de 9 de febrero de 2022, por la que se exigía el pago de 10.841,71 € por los gastos ocasionados por la demolición del inmueble.

Por último, se aporta la copia del Decreto dictado por el Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo y Transición Ecológica el 6 de abril de 2022 por el que se estima el recurso de reposición interpuesto por D.ª X citado.

En los Antecedentes de dicho Decreto se explica que esa última reclamante presentó el 9 de diciembre de 2021 un escrito en el que reconocía que, junto con sus hermanos, era titular de la finca objeto del procedimiento de declaración de ruina.

SEXTO.- El 25 de octubre de 2023 se recibe una comunicación de un Gestor del Servicio de Disciplina Urbanística en el que explica que se ha solicitado un informe complementario *“sobre las actuaciones adoptadas o que se vaya a adoptar tras la estimación de recurso de reposición sobre expte: 418/2020-DURE, le informamos que se ha procedido a dar de baja en la aplicación GTT, la cantidad de 10.841,71.-euros, requerida por la ejecución subsidiaria llevada a cabo por este Ayuntamiento por la demolición de vivienda, vallado de solar y gestión de residuos, en Carril de --, El Palmar (Murcia), no procediendo a realizar más actuaciones por nuestra parte”.*

SÉPTIMO.- El 13 de noviembre de 2023 se concede audiencia a los reclamantes para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

OCTAVO.- El 27 de noviembre de 2023, el abogado de los interesados presenta un escrito en el que reitera el contenido de la reclamación de responsabilidad patrimonial y solicita de nuevo que se resarza a sus representados con la cantidad total de 120.000 €.

NOVENO.- La Adjunta a la Jefa del Servicio Administrativo de Disciplina Urbanista emite un extenso informe el 14 de mayo de 2024 en el que responde a la imputación de mal funcionamiento del citado Servicio acerca de la decisión de derribar el inmueble mencionado y respecto de la demolición realizada.

DÉCIMO.- El 17 de mayo de 2024 se concede una nueva audiencia a los reclamantes.

UNDÉCIMO.- El abogado de los interesados presenta el día 27 de dicho mes de mayo un escrito en el que alega que la Administración municipal ha reconocido que el Decreto de 14 de diciembre de 2020 ya mencionado no se les notificó debidamente a los reclamantes, a pesar de que el Ayuntamiento conocía la nueva dirección de D. X.

Por otro lado, recuerda que ya aportó un informe pericial en el que cifraba en 130.055 € el daño que se había ocasionado a los interesados por el derribo indebido del inmueble de su propiedad. No obstante, en el suplico del escrito reitera su solicitud total de resarcimiento con la cantidad de 120.000 €.

Con el escrito adjunta de nuevo el informe pericial citado.

DUODÉCIMO.- Obra en el expediente el informe suscrito el 16 de septiembre de 2024 por un responsable del Área de Prestaciones Patrimoniales y Responsabilidad Civil General-Administraciones Públicas de la compañía aseguradora MAPFRE.

En ese documento se argumenta que, a la vista del informe técnico aportado y de la documentación obrante en el expediente, no se aprecia que los servicios municipales hayan llevado a cabo una conducta antijurídica, *“ni ha quedado acreditado un perjuicio real, puesto que el estado de la vivienda era ruinoso y no existe pérdida económica derivada del derribo”*.

DECIMOTERCERO.- El 9 de octubre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria por no haberse justificado, de manera clara y concluyente, la existencia de un daño real y efectivo que deba ser objeto de resarcimiento y, en todo caso, una relación de causalidad adecuada entre dicho daño y el funcionamiento de la Administración municipal, lo que supone la ruptura del nexo causal entre el daño sufrido y el referido funcionamiento de los servicios públicos.

Por medio de un Decreto dictado el 10 de octubre de 2024 por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Murcia se da traslado del expediente de responsabilidad patrimonial a este Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, que se recibe el día 16 de ese mes de octubre de 2024, acompañado de los preceptivos índice de documentos y

extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por una Administración municipal en el que la indemnización reclamada es de cuantía igual o superior a 50.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 81.2 LPAC, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación se ha presentado por tres personas interesadas, que han acreditado ser los propietarios del inmueble declarado en estado de ruina y, por esa razón, demolido, y que alegan sufrir los daños patrimoniales y morales por los que solicitan ser resarcidos.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración municipal titular del servicio de disciplina urbanística a cuyo funcionamiento se imputa la comisión de esos daños.

II. En relación con el requisito del plazo, hay que destacar que el artículo 67.1 LPAC determina que, en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Como se ha indicado, la empresa encargada del derribo lo llevó a cabo el 15 de noviembre de 2021, fecha con la que también presentó la oportuna factura.

Asimismo, se ha expuesto que D.^a X se personó el 9 de diciembre de 2021 en el procedimiento y que reconoció que la titularidad del inmueble sujeto a la declaración de ruina y a la posible demolición le correspondía a ella y a sus hermanos. Resulta evidente, por tanto, que en ese momento ya había podido conocer que la edificación se había derribado.

Pero, con total seguridad, los interesados tuvieron que saber de la demolición del inmueble cuando se le notificó el

Decreto de 2 de febrero de 2022 por el que se les requería el pago de las obras de derribo citadas.

Así pues, ya se concrete la fecha de inicio del plazo de prescripción de la acción de resarcimiento (*dies a quo*) en el 9 de diciembre de 2021 o, como mucho, en el momento de notificación del último Decreto mencionado, está claro que la reclamación se formuló el 13 de octubre del siguiente año 2022 dentro del plazo establecido al efecto y, por tanto, de forma temporánea.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha sobrepasado el plazo de seis meses al que se refiere el artículo 91.3 LPAC.

De otra parte, resulta necesario efectuar dos observaciones adicionales:

a) En primer lugar, no consta en el expediente que se realizase debidamente el emplazamiento de la compañía de seguros de la Administración municipal, conforme a la doctrina de este Consejo Jurídico que se recoge en la Memoria correspondiente al año 2000. En ese documento se dispone que *“Cuando los potenciales daños generados por la responsabilidad patrimonial de la Administración estén cubiertos a través de contratos de seguro, es necesario (...) emplazar como interesada a la compañía correspondiente”*.

Tampoco se tiene constancia de que se le concediese formalmente la audiencia prevista legalmente, dado que también goza de la condición de interesada en el procedimiento. A pesar de ese defecto, se advierte que la citada empresa ha comparecido en el procedimiento y alegado lo que convenía a su derecho (Antecedente duodécimo de este Dictamen) por lo que no cabe apreciar en este caso que se le haya colocado en una situación de indefensión que deba ser corregida.

b) Por otro lado, se ha constatado que el 13 de noviembre de 2023 y el 17 de mayo de 2024 (Antecedentes séptimo y décimo) se les concedieron sendas audiencias a los reclamantes, pero que eso se produjo antes, por tanto, de que se recibiera en el mes de septiembre siguiente el informe de la compañía aseguradora del Ayuntamiento (Antecedente duodécimo ya referido).

Acerca de esta situación, ha recordado en numerosas ocasiones este Órgano consultivo que la audiencia debe concederse una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución (art. 82.1 LPACAP) y no antes. Si por alguna circunstancia se reciben, después de ese trámite, alegaciones de alguno de los otros interesados o se emiten nuevos informes, no cabe duda de que se debe poner de manifiesto otra vez el expediente al interesado para que pueda alegar lo que convenga a su derecho o para que pueda aportar otros medios de prueba.

Se aprecia, no obstante, que en ese documento no se ofrecen consideraciones nuevas ni de gran interés para la resolución del procedimiento. Ello hace innecesario que, en este supuesto de hecho concreto, se deba requerir al órgano instructor para que complete la instrucción del procedimiento y conceda una tercera audiencia a los reclamantes, elabore una nueva propuesta de resolución y vuelva a solicitar el parecer de este Órgano consultivo, dado que no se entiende que haya colocado a los reclamantes en una situación manifiesta de indefensión.

TERCERA.- Planteamiento general acerca de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En el ámbito de las Administraciones locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que *“Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”*.

Atendiendo la remisión a la legislación general en materia de responsabilidad patrimonial que se contiene en la normativa de carácter local, según se desprende de lo establecido en el artículo 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuando la Administración Pública ocasiona un daño a los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de sus servicios públicos, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley. De esta manera, la responsabilidad patrimonial de la Administración se presenta configurada como una responsabilidad fuertemente objetivada y directa.

Ahora bien, a este respecto, el Consejo Jurídico, al igual que ha hecho en anteriores Dictámenes, debe destacar que si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, entre otras).

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

I. Como se ha expuesto, los reclamantes solicitan que se les reconozca el derecho a percibir una indemnización total y conjunta, que unas veces concretan en 120.000 € y otras fijan en 130.055 €, como consecuencia de los daños patrimoniales y morales que les ha causado la demolición de un inmueble de su propiedad, que consideran indebida.

Sostienen que esa decisión se dictó al margen del procedimiento legalmente establecido, puesto que no se les notificó adecuadamente el Decreto dictado por el Teniente de Alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta el de 14 de diciembre de 2020 en el que se declaraba la ruina de la edificación y se les requería para que procediesen a la demolición total del mencionado inmueble. Por esa razón, no se les emplazó ni pudieron ser parte en el procedimiento, aunque gozaban de la condición de interesados.

Alegan que ello supuso un mal funcionamiento del servicio municipal de disciplina urbanística y que les ha ocasionado los daños patrimoniales y morales por los que solicitan ser indemnizados.

Pues bien, se hace necesario advertir en este momento inicial que para que se pueda reclamar por los daños que haya podido provocar un acto administrativo, y no una simple actuación material administrativa (que se puede considerar un hecho jurídico), se hace necesario haber planteado y obtenido previamente, de manera necesaria, su anulación en vía administrativa o en sede contencioso-administrativa.

Sin ese pronunciamiento anulatorio previo no se puede plantear con fundamento tal pretensión resarcitoria. A esto hay que añadir, como tantas veces ha advertido este Consejo Jurídico, que tampoco es lícito abordar una pretensión anulatoria indirecta de un acto administrativo válido al hilo de la sustanciación de una reclamación de responsabilidad patrimonial.

En este sentido, hay que resaltar que la propia LRJSP contempla la posibilidad de que se puedan haber causado daños como consecuencia de la adopción de unos actos administrativos ilegales y desfavorables, que posteriormente sean anulados, en el segundo párrafo del artículo 32.1, en el que se establece 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”*, aunque -cabe añadir- puede dar pie a ella.

Sin embargo, ya se sabe que los interesados no pudieron recurrir el citado Decreto de 14 de diciembre de 2020, que era el acto administrativo en el que se declaraba el inmueble en estado de ruina y se les requería para que lo demolicen.

Pese a ello, sí que recurrieron el requerimiento de pago. Así, después de que, mediante Decreto de 23 de septiembre de 2021 se autorizase la ejecución subsidiaria del derribo y de que por medio de otro Decreto de 2 de febrero de 2022 se les requiriese el pago de 10.841,71 € como consecuencia de la demolición efectuada, D.^a X presentó un recurso de reposición contra este último acto administrativo, que fue estimado por Decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo y Transición Ecológica de 6 abril de 2022, y por el que se dejó sin efecto el mencionado Decreto de 2 de febrero de 2022.

Interesa destacar que ya en ese recurso de reposición alegaron los interesados la nulidad de pleno derecho de los actos integrantes del procedimiento de declaración de ruina, por concurrencia de las causas establecidas en el artículo 47.1, subapartados a) y e), LPAC, como fundamento de la responsabilidad patrimonial.

No obstante, conviene reiterar que, contra aquel Decreto de 14 de diciembre de 2020, que era un acto que ponía fin a la vía administrativa [art. 114.1,c) LPAC] y que les resultaba desfavorable, los reclamantes no pudieron interponer recurso potestativo de reposición ni impugnarlo directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como permite el artículo 123.1 LPAC, porque no se les había notificado adecuadamente ni habían podido, debido a esa circunstancia, comparecer en el procedimiento para ejercer sus derechos. Y que cuando se personaron en el expediente, una vez que se les había requerido el pago de la demolición efectuada, no solicitaron la declaración de nulidad de dicho Decreto de 14 de diciembre de 2020.

Por otra parte, no consta que la Administración municipal, de oficio, haya revisado el referido Decreto de 14 de diciembre de 2020 porque pudiese adolecer de nulidad de pleno derecho. Es cierto que el abogado de los

interesados alega de nuevo, en la reclamación de responsabilidad patrimonial, que los actos dictados en el procedimiento de declaración de ruina son nulos de pleno derecho porque incurren en las causas establecidas en los apartados a) y e) del artículo 47.1 LPAC. Pero también lo es que no solicita que se lleve a cabo la revisión de oficio de dichos actos, de acuerdo con lo que permite el artículo 106.1 LPAC.

II. En consecuencia, el hecho de que nos encontremos en presencia de un acto administrativo no recurrido ni impugnado y, por ello válido, impide que puedan reconocerse como antijurídicos los daños que se pudieran haber causado como consecuencia de su aplicación y ejecución, que los interesados tienen la obligación jurídica de soportar. Según ya expuso este Consejo Jurídico en su Dictamen núm. 235/2015, *“Ello determina que el eventual daño anudado a tales actos administrativos válidos (...) carecería del requisito de la antijuridicidad, viniendo el interesado obligado a soportarlo”*.

Aún con mayor claridad, señaló asimismo el Consejo de Estado en su Dictamen 1069/2008 que *“es contrario a la [entonces] Ley 30/1992 utilizar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración para “impugnar indirectamente” un previo acto firme. Existiendo este no hay antijuridicidad en el actuar de la Administración y si bien la anulación de los actos puede producir la obligación de indemnizar, lo que no ocurre es lo contrario, que existiendo como válido y eficaz un acto administrativo cuya nulidad sería necesaria para poder fundamentar una reclamación de indemnización, se pretenda ésta sin impugnar aquél”*.

Esta consideración ha sido plenamente acogida por este Órgano consultivo en su Dictamen núm. 73/2016 y en los más recientes núms. 124/2021 y 68/2022.

Por consiguiente, procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los interesados, pero no por las razones de fondo que se exponen en el informe de la Adjunta a la Jefa del Servicio Administrativo de Disciplina Urbanista, de 14 de mayo de 2024 (Antecedente noveno de este Dictamen), ni en la propuesta de resolución.

Lejos de ello, se debe entender que este procedimiento no constituye el instrumento adecuado para reconocer unos posibles daños ocasionados por la aplicación y ejecución de un acto administrativo por ahora plenamente válido y eficaz. De manera consecuente, esa circunstancia impide que se pueda cuestionar o contradecir en esta sede la juridicidad de los daños que pudieron producirse por la aplicación de dicho acto, salvo que este fuese declarado nulo.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada. No obstante, procede considerar que el Decreto de 14 de diciembre de 2020, esto es, el acto jurídico por el que se declaró el inmueble de los interesados en estado de ruina y se les exigió su demolición, es válido y eficaz, aunque la Administración podría, en contestación a la cuestión alegada, pronunciarse sobre la incoación de un procedimiento de revisión de oficio. Por tanto, el carácter jurídico de los daños que se alegan es manifiesto y no se

pueden cuestionar ni contradecir en este procedimiento de responsabilidad patrimonial.

No obstante, V.E. resolverá.

