

Dictamen n.º: **475/24**  
Consulta: **Consejera de Sanidad**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **30.07.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de julio de 2024, sobre la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. ....., por los daños y perjuicios que considera causados por el error de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad, en relación con el otorgamiento de la autorización sanitaria de funcionamiento del centro sito en la calle Vía Complutense, nº 77, bajo, de Alcalá de Henares (Madrid), a favor de la mercantil CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE S.L.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial trae causa del escrito presentado por la persona citada en el encabezamiento de este dictamen el 24 de abril de 2024 en el registro del Servicio Madrileño de Salud.

En su confuso relato, el reclamante refiere que se ha concedido la titularidad de funcionamiento como centro de reconocimientos de

conductores a una empresa distinta del centro de reconocimientos de conductores y cazadores perteneciente a una comunidad de bienes, propietaria del mismo desde 1985, utilizando la misma estructura física, equipamiento psicotécnico y el personal facultativo de aquella, pero prescindiendo sólo de la persona del reclamante.

El interesado indica que se presentó declaración responsable por la citada comunidad de bienes y, posteriormente, por indicación de la Consejería de Sanidad, sólo a nombre de uno de los socios de la misma (expediente 07-0503-0003301/22). Señala también que se solicitó, para la continuación del expediente, un escrito de subsanación, sobre la base de que no se puede pedir nueva autorización si existe otra en vigor, *“según interpretación errónea de la norma RD 51/2006”*.

El reclamante continúa afirmando que se presentó el citado escrito en tiempo y forma, dando todas las explicaciones para aclarar las dudas existentes en el Área de Acreditación de Centros y que no tiene conocimiento de que haya recaído resolución en el expediente, por lo que cabría considerar la existencia de un silencio positivo.

También señala que, posteriormente, remitió un escrito a la Dirección General de Inspección, *“incidiendo en algunos aspectos que podían no quedar claros, con la esperanza de que se realizara el oportuno estudio, con el fin de no producir un perjuicio de difícil solución”*. Sin embargo, según afirma, *se ha aceptado que otra empresa solicite y posteriormente obtenga la autorización para el citado centro de reconocimientos, con equipos que no son de su propiedad e ignorando lo prevenido en el Código Civil en su artículo 397, según el cual “mis socios, no pueden realizar acciones dispositivas sobre un bien común sin unanimidad y por lo mismo, no se pueden incluir como facultativos en la nueva solicitud”*.

El reclamante sigue relatando que sus socios han solicitado en la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid el cierre del centro anterior y la apertura del nuevo, de acuerdo a la normativa que impide el cambio de titularidad sin un cierre previo, lo que le obligó presentar la oportuna reclamación en la Jefatura de Tráfico de Madrid, en consonancia con el citado artículo 397 del Código Civil, pues *“tanto las gestiones en Acreditación de centros y en Tráfico se han realizado sin mi consentimiento y sin mi conocimiento. Todas estas acciones deberían ser nulas al existir un claro conflicto de intereses, ya que el solicitante de la declaración responsable es a la vez, socio y apoderado de la nueva empresa”*.

Según el escrito, la comunidad de bienes que tenía la propiedad de este centro ha perdido todos los derechos sobre el mismo, ya que el nuevo titular puede cerrar, vender o contratar otros profesionales, si lo considera oportuno, cuando es el centro más antiguo de Alcalá de Henares y dispone de más de 100.000 clientes y de una alta rentabilidad, de modo que supone un beneficio asegurado *“no solo para los socios de la comunidad, sino también para nuestras familias, incluso después de la jubilación o fallecimiento de los titulares”*.

El escrito concluye señalando que todas las actuaciones de la Consejería de Sanidad provienen *“de una interpretación errónea de la normativa, que realiza lo que realmente prohíbe la misma, de la falta de resolución a la declaración responsable y existiendo también un perjuicio económico personal, al no poder vender mi parte de esta actividad, ya que nadie se arriesgaría a comprar algo que puede desaparecer por decisión de otros; entiendo que sea de justicia la compensación de la pérdida, previa valoración de la misma o la anulación de todas las actuaciones y del nuevo registro sanitario y la restitución del antiguo a sus propietarios legítimos”*.

La reclamación no cuantifica el importe de la indemnización solicitada, y se acompaña de una copia del registro del centro de reconocimientos en la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, incorporando una copia del contrato de constitución de la comunidad de bienes, así como copia del requerimiento de subsanación referido y del escrito remitido a la Dirección General de Inspección (folios 1 a 13 del expediente administrativo).

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 79 y 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y con fecha 26 de abril de 2024, se solicita informe a la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria que, a través del subdirector general de Autorización de Centros Sanitarios, lo emite el 9 de mayo de 2024.

El informe refiere que el reclamante no figura ni ha figurado nunca como titular de centro sanitario alguno, aunque forma parte de una comunidad de bienes (CENTROS DE RECONOCIMIENTOS DE CONDUCTORES Y CAZADORES CB) junto a otros dos socios que el informante designa por su nombre. Se indica que en la dirección donde radica el centro, la última renovación de autorización de funcionamiento de centro sanitario como centro de reconocimiento, con las unidades de Medicina General y Psicología Sanitaria, fue solicitada por D. ... (persona distinta del reclamante) en fecha 21 de febrero de 2017, junto con la correspondiente autorización del resto de los comuneros arriba identificados acordando que D. ..., fuera el representante de la comunidad de bienes (se adjunta documento).

El informe continúa exponiendo que, con fecha 10 de junio de 2017, se dictó resolución de renovación de la autorización de funcionamiento para el centro de reconocimiento con las Unidades de Medicina General y Psicología sanitaria sito en la calle Vía

Complutense, número 77, bajo, de Alcalá de Henares a favor del solicitante (persona distinta del reclamante), en la que consta que tendrá una vigencia de cinco años, debiendo ser renovada por el interesado, conforme a lo dispuesto en el art. 13 del Decreto 51/2006 de 15 de junio, regulador del régimen jurídico y procedimiento de autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 51/2006) con una antelación mínima de tres meses a la fecha de finalización de la misma (se adjunta).

En consecuencia, según se afirma, la citada autorización tenía una vigencia hasta el 10 de junio de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.1 segundo párrafo del Decreto 51/2006, según el cual 1: *“en caso de no solicitarse la renovación dicha autorización perderá su vigencia, por lo que a partir de ese momento el interesado deberá formular una nueva solicitud de autorización de funcionamiento”*.

El informe continúa señalando que el 5 de diciembre de 2022, es decir cuando la autorización ya estaba caducada, D. ... (persona distinta del reclamante) presentó una declaración responsable para solicitar la renovación del centro sanitario antes descrito, así como una solicitud de autorización de funcionamiento para el mismo centro sanitario, al informarle que la autorización había caducado y no era posible su renovación. De igual modo, se indica que, con fecha 3 de enero de 2023, se le hizo un requerimiento en los siguientes términos: *“consultado el registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios, se comprueba que consta autorización en vigor a nombre distinto del actual solicitante. Deberá acreditar lo establecido en el artículo 2 del Decreto 51/2006 de 15 de junio: “Únicamente se concederá una autorización de funcionamiento de un centro sanitario para el mismo local o estructura física”*.

Se informa que en la citada dirección existe un centro polivalente con autorización concedida a CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE, S.L., y que “con fecha 15 de enero de 2023, se recibe solicitud de autorización de funcionamiento para un centro de reconocimiento en la calle Vía Complutense núm. 77 bajo local de la localidad de Alcalá de Henares (28805-MADRID), a nombre de CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE S.L., con CIF B80799828. (se adjunta). En fecha 30 de enero de 2023, se requiere al solicitante distinta documentación para proceder con el expediente, siendo el mismo cumplimentado...

En fecha 14 de abril de 2023, se realiza visita de inspección de la que se levanta el acta núm. LFS20230414CS41982, en la que consta la titularidad de CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE S.L., con CIF B80799828, como del centro de reconocimiento en la dirección calle Vía Complutense núm. 77 bajo local de la localidad de Alcalá de Henares (28805-MADRID) ...

En fecha 26 de abril de 2023, después de comprobar que se cumple con los requisitos exigidos, se dicta Resolución de la Directora General de Inspección y Ordenación sanitaria concediendo la autorización de funcionamiento para un centro de reconocimiento con las Unidades de Medicina General y Psicología sanitaria a nombre de CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE S.L....

Se hace constar que entre la plantilla sanitaria aportada para la autorización del citado centro se encuentra D..., como médico general y D<sup>a</sup>...como psicóloga sanitaria (ambos integrantes de la comunidad de bienes CENTROS DE RECONOCIMIENTOS DE CONDUCTORES Y CAZADORES CB ...”.

El informe concluye que “por todo lo anterior, consideramos que el ahora reclamante formaba parte de una comunidad de bienes, que con la normativa vigente (Decreto 51/2006, de 15 de junio) no podía ser

*titular de centro sanitario, al exigir el citado Decreto que únicamente podrán ser titulares una persona natural, o persona jurídica, para la que designaron los comuneros a D..., quien ostentó la titularidad del centro de reconocimientos hasta el 10 de julio de 2022, fecha en la que caducó la autorización de funcionamiento del mismo, sin haber solicitado renovación. Aun cuando posteriormente formuló solicitud de funcionamiento no cumplía con los requisitos exigidos para la misma.*

*El titular solicitante (CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE S.L. ...) aportó toda la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento del centro de reconocimiento autorizado en fecha 26 de abril de 2023, y, en concreto, la disponibilidad jurídica de todo el inmueble donde se ubica un centro polivalente con la misma titularidad”.*

Concluida la instrucción del procedimiento, y por oficio de 17 de mayo de 2024, se da traslado del expediente para alegaciones al reclamante, quien presenta escrito el 30 de mayo de 2024, en el que señala que no se ha comprobado el registro de centros sanitarios, ya que figura como titular en representación de la comunidad de bienes aludida en el mismo con el n° de registro CS10115, ya que dicha comunidad tenía la titularidad de dos centros de reconocimiento y, por imperativo legal, se realizó la solicitud a nombre de los dos directores médicos, *“pero la titularidad de los mismos la podemos tener todos individualmente o colectivamente”.*

De igual modo, refiere que el Decreto 51/2006 establece que la vigencia será de 8 años, salvo normativa específica, y que no ha encontrado normativa que determine la vigencia de 5 años, salvo en el documento remitido, que no hace referencia a precepto legal alguno, de modo que *“son muchos los centros que incumplen los plazos señalados y no por eso se les obliga a solicitar nueva autorización. En este caso existe voluntad de realizar el trámite y según me comunican*

*mis socios, este retraso en la declaración responsable se debe a un despiste, ya que, en el documento de exposición obligatorio, la fecha de resolución desde la que habría que contar los 5 años, escasamente se puede leer incluso con gafas de lectura”.*

Alega también que el centro de reconocimiento tenía una autorización sanitaria mucho antes que el centro polivalente y, en aplicación estricta de la norma, no se podría haber concedido autorización al centro polivalente, lo cual resultaría incongruente, al existir una estructura independiente claramente diferenciada, de modo que no sería comprensible que pueda coexistir un centro sanitario y un centro comercial y, por el contrario, no puedan convivir dos actividades sanitarias diferentes.

Además, reprocha que se ha presentado solicitud para un centro de reconocimiento de conductores, pero con titularidad distinta, y que nunca debió de aceptarse, ya que en ese momento estaba todavía en funcionamiento el centro anterior y además no había resolución a la declaración responsable, con lo que no se puede solicitar una nueva autorización en la misma estructura en la que ya existe una anterior.

Por otro lado, indica que el centro no estaba cerrado y que, por tanto, no es de aplicación el artículo 18.4 del Decreto 51/2006 para cancelar la inscripción en el registro sanitario, pues en el registro de centros sanitarios permanecen inscritos algunos centros que están cerrados hace años y con su autorización caducada, por lo que no entiende que en este caso hubiera una necesidad urgente en cancelar el centro que estaba en funcionamiento, para inmediatamente dar la titularidad al nuevo solicitante.

Por último, señala que este centro tiene una valoración alta, en torno a los 750.000 euros, que con el cierre del centro en el que figura como titular superaría el valor de un millón de euros, y representa una garantía importante para su jubilación, a punto de cumplir los 70



años, de modo que las decisiones del nuevo titular podrían acabar con la rentabilidad de la comunidad de bienes, sin que haya recaído resolución con respecto a la declaración responsable realizada por el representante de la comunidad de bienes.

Finalmente, con fecha 18 de junio de 2024, el secretario general técnico de la Consejería de Sanidad formula una propuesta de resolución que desestima la reclamación, al no existir actuación administrativa que haya podido causar un perjuicio directo al ahora reclamante, teniendo en cuenta que la autorización sanitaria originaria perdió vigencia el 10 de junio de 2022, por causa exclusivamente imputable a la titularidad del centro en aquella fecha, momento en el que se produciría una ruptura del nexo causal de la actuación administrativa con el daño supuestamente causado.

Además, se señala que no se ha aportado prueba que acredite de manera fehaciente la existencia, certeza, individualización y cuantificación del daño.

**TERCERO.-** El 26 de junio de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen en relación con la presente reclamación de responsabilidad patrimonial.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 30 de julio de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada, y a solicitud de la consejera de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en 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, (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en cuanto formaba parte de la comunidad de bienes (CENTROS DE RECONOCIMIENTOS DE CONDUCTORES Y CAZADORES CB) cuya autorización sanitaria no fue renovada, y que resulta supuestamente perjudicado por la concesión de dicha autorización a una entidad distinta.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva para soportar la reclamación, le corresponde a la Comunidad de Madrid, ya que el daño cuyo resarcimiento se pretende se atribuye a la actuación de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, integrada en la estructura de la Consejería de Sanidad autonómica.

En lo relativo al requisito temporal, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo (artículo 67.1 de la LPAC).

En el presente caso, la resolución a la que se imputa el error, del que supuestamente se deriva la responsabilidad patrimonial, es la Resolución de la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria de 26 de abril de 2023, por la que se concede la autorización de funcionamiento para un centro de reconocimiento con las Unidades de Medicina General y Psicología Sanitaria a nombre de CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE, S.L., de modo que la reclamación, presentada el 24 de abril de 2024, ha sido formulada en plazo.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado informe del servicio al que se imputa la actuación dañosa y, en concreto, ha emitido informe la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, a través de la Subdirección General de Autorización de Centros Sanitarios. Posteriormente, se ha dado traslado del expediente al reclamante para alegaciones y se ha dictado la correspondiente propuesta de resolución.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido trámite alguno que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española, a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la 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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

**CUARTA.-** Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En efecto, 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”*.

Cabe reseñar además, que conforme a las normas de distribución de la carga de la prueba contenidas en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo: *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

Trasladando lo expuesto a la presente reclamación, lo cierto y relevante es que el reclamante no ha cumplido con la carga que le corresponde de acreditar el eventual daño sufrido a consecuencia del actuar de la Administración reprochado en su escrito, pues se limita a alegar la existencia de *“un perjuicio económico personal, al no poder vender mi parte de esta actividad, ya que nadie se arriesgaría a comprar algo que puede desaparecer por decisión de otros; entiendo que sea de justicia la compensación de la pérdida, previa valoración de la misma...”*.

En efecto, no hay en el expediente tramitado indicio alguno que permita acreditar los concretos daños producidos por el pretendido carácter erróneo de la resolución de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, por lo que no cabe sino concluir en la apuntada falta de acreditación de los daños objeto de reclamación.

Al respecto, no sería ocioso traer a colación lo reseñado en la Sentencia de 25 de mayo de 2023, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, cuando señala que *“ciertamente, para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración, constituye un requisito básico la causación de un daño o perjuicio real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado y derivado causalmente del funcionamiento normal o anormal de la Administración, de tal forma que si no quedara acreditada la causación de tal daño real, plenamente acreditado y no basado en meras hipótesis, esperanzas o conjeturas, aun cuando hubiera un funcionamiento anormal de la Administración, no cabría apreciar dicha responsabilidad patrimonial”*.

En el mismo sentido, y respecto del lucro cesante que el supuesto funcionamiento anormal de la Administración pudiera originar, es constante la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora

directamente aplicable al caso que ahora nos ocupa. Así, el Dictamen 333/19, de 12 de septiembre: *“En relación al lucro cesante como daño reclamable, es jurisprudencia consolidada [Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2014 (recurso 1365/2012)], que para reconocer una indemnización por ese concepto es preciso demostrar la existencia de un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de una pérdida de ingresos no contingentes, sin que en dicho concepto quepa el resarcimiento de meras expectativas o ganancias dudosas o hipotéticas”*.

El reclamante no ha acreditado ninguna de sus pretensiones indemnizatorias, que no pasan de ser meras expectativas que originaría, en su caso, la venta de su participación en una comunidad de bienes. Por lo tanto, no se cumplen las exigencias de la jurisprudencia: *“la indemnización por lucro cesante exige una prueba rigurosa de las garantías dejadas de obtener y ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2015, recurso 2722/2013).

**QUINTA.-** Por otro lado, conviene recordar lo que ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (así el Dictamen 259/17, de 22 de junio y el Dictamen 345/19, de 19 de septiembre, entre otros muchos) en el sentido de que la responsabilidad patrimonial no puede convertirse en una vía alternativa a la de los correspondientes procedimientos de revisión de los actos administrativos tanto ante la propia Administración como ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, so pena de incurrir en fraude de ley (artículo 6.4 del Código Civil).

Hemos de subrayar que este criterio se recoge igualmente en la jurisprudencia; así, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (recurso 299/2014) al afirmar que la acción de

responsabilidad patrimonial *“no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotado aquellos, invocando, como se hace en este caso, vicios o motivos de ilegalidad del acto causante cuando no se trata de la impugnación del mismo sino exclusivamente de una reclamación de responsabilidad patrimonial”*.

En este caso, resulta claro que los argumentos que esgrime el interesado debieron invocarse por la vía del recurso contra la resolución administrativa por la que se concedió la autorización sanitaria de funcionamiento en favor de CENTRO MÉDICO COMPLUTENSE, S.L., y no mediante una reclamación de responsabilidad patrimonial, que es una vía distinta y ajena a la propia del expediente administrativo de autorización y su eventual impugnación.

No consta que dicha resolución haya sido impugnada en la vía contencioso-administrativa, por lo que se trata de un acto consentido y firme, respecto al que resulta de aplicación lo dicho por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2010 (Recurso 1970/2008):

*“Resulta indiscutible que la responsabilidad patrimonial de la administración garantizada en el artículo 106.2 de la Constitución y desarrollada en la LRJ-PAC bajo los principios antedichos establecidos por el legislador no constituye una vía para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos.*

*No debe olvidarse que el Tribunal Constitucional ha insistido en que la negligencia, error técnico o impericia de la parte perjudicada no goza de amparo constitucional (STC 104/2001, de 23 de abril, con cita de otras muchas)”*.



También, como destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2016 (recurso 692/2014), la responsabilidad patrimonial de la Administración no es la vía adecuada para impugnar actos.

En todo caso, y para concluir, cabe destacar que del expediente se infiere que la autorización en favor de la comunidad de bienes de la que formaba parte el interesado tenía una vigencia de 5 años, hasta el 10 de junio de 2022, y no fue renovada en plazo, lo que conllevó la aplicación de lo establecido en el artículo 13.1 segundo párrafo del Decreto 51/2006, según el cual 1: *“en caso de no solicitarse la renovación dicha autorización perderá su vigencia, por lo que a partir de ese momento el interesado deberá formular una nueva solicitud de autorización de funcionamiento”*.

Este plazo de 5 años, y no de 8 años, como señala erróneamente el interesado en su escrito de alegaciones, era el efectivamente aplicable en función de la redacción del artículo 13 del Decreto 51/2006 vigente en el momento en que debió solicitarse la renovación, pues la modificación de tal precepto y, por consiguiente, del referido plazo, que ha pasado a ser de 8 años, tuvo lugar en una fecha posterior, a través del Decreto 205/2023, de 19 de julio.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación al no haberse acreditado la existencia de un daño efectivo ni ser la responsabilidad patrimonial de

la Administración la vía adecuada para impugnar la resolución administrativa de otorgamiento de la autorización sanitaria de funcionamiento.

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 30 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 475/24

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid