

Dictamen nº: **159/17**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **20.04.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 20 de abril de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, al amparo del artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por la mercantil APPLUS ITEUVE TECHNOLOGY, S.L., por los daños sufridos por la denegación de una licencia urbanística para la nueva implantación de actividad con obra de consolidación en el inmueble sito en la calle Sánchez Pacheco, 61 de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en una oficina de correos en junio de 2007 (fecha de entrada en el registro de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras el día 18 de junio de 2007), la mercantil antes citada formuló reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por el quebrantamiento del principio de confianza legítima, buena fe y de sometimiento a los actos propios que supuso la denegación de la licencia urbanística para la nueva implantación de actividad con obra de consolidación del inmueble sito en la calle Sánchez Pacheco nº 61 de Madrid, *“solicitada por mi representada de acuerdo con los criterios interpretativos del Plan General y de las*

*condiciones urbanísticas de implantación de estaciones de Inspección Técnica de Vehículos indicados por el Ayuntamiento de Madrid” (folios 1 a 14 del expediente administrativo).*

Según la entidad reclamante, la solicitud de responsabilidad patrimonial se fundamenta, no en el hecho concreto y objetivo de la denegación de la licencia en sí *“-más allá de que se considere ilegal y así se pretenda que se reconozca en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa-, sino en la circunstancia de que la licencia se había solicitado de acuerdo con un criterio municipal manifestado de forma expresa y reiterada que después se modifica (y dicho cambio de criterio fundamenta la denegación) provocando unos daños y perjuicios –los gastos realizados que devienen inútiles- que no se habrían realizado si el Ayuntamiento hubiera mantenido el criterio manifestado y bajo el cual se solicitó la licencia”.*

La reclamante cuantificaba el daño emergente sufrido en 342.582,4 € que desglosa de la siguiente manera: 287.960,40 € por alquileres pagados para el arriendo del local, 42.000 € por el contrato de mediación para la gestión del arriendo del local y 12.622 € en gastos varios tales como redacción del proyecto, pago de visados, asesoramiento legal, pago de servicios del local, gastos del servicio de alarma del local y gastos en viajes para gestiones relativas a tramitación de la licencia.

Con la reclamación se acompañaba copia de los informes emitidos en respuesta a las consultas urbanísticas por la Junta Municipal de Distrito de Arganzuela, expediente de solicitud de la licencia, copia del contrato de arrendamiento de un local de negocio en la calle Sánchez Pacheco, 61, solicitud de licencia urbanística para dicho local de negocio, un contrato de mediación para el alquiler del local, contrato de asesoramiento y gestiones para la tramitación de licencia de apertura y

registro industrial, facturas y demás documentación para justificar los daños sufridos (folios 15 a 84).

**SEGUNDO.-** Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial (expediente 203/2007/00248), la empresa reclamante fue requerida por el Ayuntamiento para que presentara determinada documentación. Con fecha 27 de julio de 2007 se dio cumplimiento al anterior requerimiento (folios 92 a 128).

El día 9 de agosto de 2007, el jefe de Servicio de Régimen Jurídico del Departamento de Responsabilidad Patrimonial de la Dirección General de Organización acordó, tras conocer la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria de la licencia, la suspensión del procedimiento al considerar que *“no es posible continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial hasta que no exista una resolución judicial firme que determine la legalidad o ilegalidad del acto administrativo recurrido”* (folio 130).

Notificado el acuerdo de suspensión del procedimiento el día 22 de agosto de 2007, con fecha 21 de septiembre se presentó en una oficina de correos recurso de alzada contra el acuerdo de suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial (folios 131 a 134).

Por Decreto de 4 de febrero de 2008 del delegado del Área de Gobierno de Hacienda y Administración se acordó la inadmisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por la reclamante, *“en tanto no exista una resolución judicial firme que determine la legalidad o ilegalidad del acto recurrido”* (folios 206 a 212).

Interpuesto recurso de reposición contra la anterior resolución (folios 221 a 233), con fecha 15 de julio de 2008 fue desestimado al considerar que no concurrían *“los elementos precisos para admitir a*

*trámite su reclamación de responsabilidad patrimonial” (folios 238 a 240).*

Contra la anterior resolución, la entidad reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo. Por Sentencia de 27 de julio de 2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid se estimó el recurso interpuesto anulando el Decreto de 15 de julio de 2008 y el Decreto de 4 de febrero de 2008 que inadmitieron la reclamación de responsabilidad patrimonial por ser contrarios a derecho *“ordenando la retroacción del expediente al momento de cometerse esta infracción procedimental –la inadmisión- ordenando a la Administración que tramite y resuelva en derecho la reclamación presentada”* (folios 280 a 286).

Recurrida en apelación, el día 4 de abril de 2011 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid. Según la citada sentencia:

*“De todo lo expuesto debemos colegir que la Administración demandada ha debido seguir con la tramitación de la Responsabilidad Patrimonial, hasta la resolución sobre el fondo, estimando o desestimando la pretensión, sin que podamos entender conforme a derecho la inadmisión de la misma. Debemos tener en cuenta que con anterioridad, la propia Administración había solicitado determinados documentos a la parte recurrente, la había tenido por personada, y si bien es cierto que la suspensión acordada no es menos cierto que pudo estimar o desestimar dicha oposición a la suspensión, pero lo que a nuestro entender no puede hacer la administración es -inadmitir- la pretensión por este motivo. No entenderlo así supondría dejar en situación de indefensión a la parte recurrente, hoy apelante en lo relativo al fondo de su solicitud frente a la Administración”.*

En ejecución de la anterior sentencia, el instructor del procedimiento continuó la tramitación de la reclamación de responsabilidad patrimonial. El día 29 de enero de 2015 se dio traslado a la reclamante de lo instruido y con fecha 19 de agosto se solicitó informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial al Distrito de Chamartín.

El día 2 de noviembre de 2015 la jefe del Departamento Jurídico del Distrito de Chamartín remite el informe de 30 de octubre de 2015 del Departamento de Servicios Técnicos (folios 756 a 759) que concluye:

*«(...) que no existe ningún quebrantamiento de la confianza legítima, teniendo absoluta relevancia lo recogido en el artículo 1.1.5 “Interpretación del Plan General” de las vigentes Normas Urbanísticas, cuando menciona entre otros apartados que:*

*En la interpretación del Plan prevalecerán como criterios aquellos más favorables al mejor equilibrio entre aprovechamiento edificatorio y equipamientos urbanos, a la mejora de los espacios libres, a la mejor conservación del patrimonio protegido, al menor deterioro del ambiente natural, del paisaje y de la imagen urbana, y al interés más general de la colectividad».*

Notificado el trámite de audiencia, con fecha 21 de diciembre de 2015 se formulan alegaciones por el representante de la reclamante (folios 774 a 778).

Por resolución de 16 de enero de 2017, el director general de Organización, Régimen Jurídico y Formación del Ayuntamiento acordó la acumulación de las dos reclamaciones tramitadas 203/2007/00248 y 203/2010/00160, a la que se hace referencia en el antecedente de hecho siguiente.

**TERCERO.-** Por escrito presentado en el registro de la Vicealcaldía dirigida al Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid el día 30 de marzo de 2010, la mercantil antes citada, representada por letrado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la denegación de una licencia urbanística para la nueva implantación de actividad con obra de consolidación en el inmueble sito en la calle Sánchez Pacheco, 61 de Madrid, denegación que fue anulada por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid, de 23 de febrero de 2009 (folios 800 a 815 del expediente administrativo). La entidad reclamante cuantifica el daño emergente sufrido en 342.582,4 € que desglosa de la siguiente manera (287.960,40 € por alquileres pagados para el arriendo del local, 42.000 € por el contrato de mediación para la gestión del arriendo del local y 12.622 en gastos varios tales como redacción del proyecto, pago de visados, asesoramiento legal, pago de servicios del local, gastos del servicio de alarma del local y gastos en viajes para gestiones relativas a tramitación de la licencia. En relación con el lucro cesante, señala la imposibilidad de determinación del mismo *“hasta el día en que se satisfaga la ejecución de la sentencia”, “si bien, a efectos de su futuro cálculo, cabe decir que la cuantía aproximada en concepto de beneficio anual de la actividad suma el importe de 501.273 €”*.

La reclamante acompaña su escrito con diversa documentación, entre otra, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid, de 23 de febrero de 2009 (folios 816 a 937).

**CUARTO.-** Presentada esta segunda reclamación, se acordó la instrucción del expediente 203/2010/00160, conforme a lo previsto en el Reglamento que regula el Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, (en adelante, RPRP).

1. Solicitado informe a la Asesoría Jurídica Municipal sobre la firmeza de la Sentencia 49/2009, de 23 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid (Procedimiento Ordinario 103/2006) que confirmó su firmeza desde el 2 de junio de 2009, se requirió la remisión del expediente administrativo, que fue remitido por el Departamento Jurídico del Distrito de Chamartín el día 25 de febrero de 2011 (folios 1010 a 1463).

2. El día 10 de mayo de 2011, el instructor del procedimiento solicita informe a la Asesoría Jurídica municipal sobre incidente por imposibilidad de ejecución de sentencia (folio 1464). Con fecha 23 de mayo de 2011 la Asesoría Jurídica comunica la existencia de incidente de ejecución *“que se encuentra en tramitación”*, por lo que la instructora del procedimiento acuerda la suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial (folio 1468).

3. El día 5 de noviembre de 2013 se notifica a la Asesoría Jurídica Municipal Auto de 14 de octubre de 2013 (folios 1499 a 1501) por el que se desestima el incidente de inejecución de sentencia interesado por la reclamante. El mencionado Auto declara:

*“Para resolver el presente incidente hemos de acudir al suplico de la demanda formulada por la actora en el presente procedimiento, en el que se efectuaban dos peticiones, la primera, que se declarase nulo el Decreto impugnado por el que se le denegó la licencia solicitada y, la segunda, que se reconociera su derecho a ser indemnizada por los daños y perjuicios causados por dicha denegación, y que debía comprender tanto el daño emergente como el lucro cesante que resultaba de la imposibilidad de materializar su derecho a instalar la actividad de ITV.*

*La sentencia estimó parcialmente la demanda, en el sentido de acoger la primera petición de anular la resolución, desestimando la*

*petición de indemnización de daños y perjuicios, por entender que debía la actora agotar el procedimiento previsto en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.*

*Por tanto, la actora no solicitó en la demanda que se acordara la concesión de la licencia sino que interesó una indemnización por el daño emergente y el lucro cesante derivado del hecho de no haber sido concedida, petición ésta que fue denegada, por lo que, entendemos, al acordar el Ayuntamiento de Madrid, la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la denegación de la licencia, cumplió con la ejecución de la misma, al dejar sin efecto la denegación, sin que quepa fijar ahora una indemnización por los daños resultantes de la imposibilidad de conceder la licencia, por cuanto, como hemos dicho, no se interesó su concesión y, respecto a la indemnización, se rechazó la petición”.*

Interpuesto recurso de apelación contra la anterior resolución, con fecha 25 de junio de 2014 recae sentencia que acuerda desestimar el recurso interpuesto por la reclamante y confirmar el auto dictado por el Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid (folios 1507 a 1511).

4. Notificado el trámite de audiencia el día 17 de enero de 2015, con fecha 10 de febrero de 2015 la entidad reclamante presenta escrito por el que solicita la ampliación del plazo que se le concede. El día 20 de febrero presenta escrito de alegaciones (folios 1526 a 1531) en el que se ratifica en su escrito de inicio del procedimiento y cuantifica el importe del lucro cesante en 5.041.466,30, resultado de capitalizar el beneficio anual de la actividad -504.146,63 €- a 10 años, por lo que reclama una indemnización total de 5.384.048,70 € por el daño emergente y el lucro cesante.

5. Con fecha 11 de mayo de 2015 se formula propuesta de resolución de la subdirectora general de Organización y Régimen

Jurídico de la Gerencia de la Ciudad desestimatoria de la reclamación al haber quedado acreditado que el Ayuntamiento de Madrid actuó dentro de unos márgenes razonados y razonables que excluyen la antijuridicidad de su actuación no existiendo perjuicio económico alguno por el que la parte reclamante deba ser indemnizada (folios 1532 a 1553).

6. Solicitado Dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, el día 23 de julio de 2015 el presidente del citado órgano consultivo, solicitó que se completara el expediente con el informe del Servicio cuyo funcionamiento había ocasionado la presunta lesión indemnizable y que, posteriormente, se diera nueva audiencia a la entidad reclamante.

7. El día 24 de septiembre de 2015 se emitió informe por el Departamento de Servicios Técnicos del Distrito de Chamartín (folios 1570 a 1572) y por la Sección de Licencias y Autorizaciones del Distrito de Chamartín (folios 1573 y 1574). En el primero de los informes se exponen las modificaciones operadas en el ámbito de la Norma Zonal 9 “Actividades Económicas” en el Plan General de Ordenación Urbana vigente desde el año 2005 hasta el año 2012 (Acuerdo 345) y concluye que *“parecen absolutamente lógicas todas las interpretaciones dadas hasta la fecha, porque son fruto de situaciones y diversas reglamentaciones en el tiempo, desde la aprobación del PGOUM de febrero de 1986, hasta el vigente PGOUM de abril de 1997, el Real Decreto ley 7/2000 de la CAM de Medidas urgentes del sector de la Telecomunicaciones, la ley 7/2009 de la CAM liberadora del régimen jurídico de las actividades de las ITV, reales Decretos 8/2011 y 224/2008, para plasmar la última vigente y ya mencionada en el Acuerdo 345”*.

8. Tras la incorporación de los citados documentos se concedió nueva audiencia a la entidad reclamante que formuló alegaciones el día 12 de noviembre de 2015.

9. Tras la supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid por la Ley 7/2015, y ante la falta de recepción de la documentación solicitada por este órgano, con fecha 27 de enero de 2017 la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid procedió a la devolución del expediente.

10. Por resolución de 16 de enero de 2017, el director general de Organización, Régimen Jurídico y Formación del Ayuntamiento acordó la acumulación de las dos reclamaciones tramitadas 203/2007/00248 y 203/2010/00160.

11. Con fecha 20 de febrero de 2017 se dicta propuesta de resolución por la subdirectora general de Organización y Régimen Jurídico que acuerda desestimar las reclamaciones presentadas al no concurrir los requisitos de relación de causalidad y antijuridicidad del daño entre el decreto del Concejal Presidente del Distrito de Chamartín de 31 de mayo de 2006 y su posterior anulación por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid de 23 de febrero de 2009 y los daños y perjuicios reclamados (folios 1597 a 1631).

**QUINTO.-** Del estudio del expediente resultan los siguientes hechos, de interés para la emisión del Dictamen:

La sociedad reclamante formuló a la Junta Municipal de Distrito de Arganzuela de Madrid sendas consultas urbanísticas, presentadas los días 23 de julio y 8 de noviembre de 2004, sobre la posibilidad de implantación de un estación de Inspección Técnica de Vehículos en el Paseo de Santa María de la Cabeza 50-52 y en la calle Toledo 143-145, respectivamente. En ambos casos se consideró, según informe de la

Sección de Licencias de dicha Junta Municipal de 22 de septiembre de 2004 y 21 de marzo de 2005 que no era admisible el uso propuesto porque la actividad de Inspección Técnica de Vehículos debía ser considerada un uso industrial y tratada como un taller de automoción y no un uso dotacional.

El día 11 de julio de 2005 se presentó en la oficina de registro del Distrito de Chamartín, solicitud de licencia urbanística por procedimiento ordinario para la remodelación parcial de edificio industrial para Estación de ITV con oficinas, en relación al inmueble sito en la calle Sánchez Pacheco nº 61. En fecha 22 de julio de 2005 se acordó remitir el expediente al Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras para que continuase su tramitación, de conformidad con informe emitido por la Coordinadora General de Urbanismo en el que se hace constar que de cualquier licencia que fuera solicitada para instalar talleres destinados a la ITV se diera traslado a la Gerencia Municipal de Urbanismo a fin de que por la Comisión de Seguimiento del PGOU se dieran las instrucciones oportunas.

En fecha 6 de septiembre de 2005, por la Dirección General de Gestión Urbanística, del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, se notifica a la Junta Municipal de Chamartín que, en dicha fecha habían enviado copia de la solicitud a la Comisión de Seguimiento del Plan General para que diera las instrucciones oportunas, remitiéndole el expediente a dicha Junta Municipal para que, al tratarse de una actividad ubicada en la norma zonal 9, continuase su tramitación.

En fecha 17 de octubre de 2005, por la Junta Municipal de Distrito de Chamartín se anunció al público que había sido solicitada la mencionada licencia, a fin de que las personas que se considerasen

afectadas de algún modo por la actividad, pudieran formular por escrito las observaciones que estimasen oportunas.

En fecha 23 de diciembre de 2005, la recurrente presenta escrito en la Junta Municipal del Distrito de Chamartín interesando que se emitiese certificado acreditativo del silencio producido al haber transcurrido el plazo máximo de tres meses desde que formuló la solicitud de la licencia, sin que se le notificara resolución alguna.

El 29 de diciembre de 2005, el Secretario del Distrito de Chamartín emitió certificado haciendo constar que la actividad estaba sometida al procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid la solicitud presentada debía entenderse denegada por silencio administrativo negativo.

El 13 de marzo de 2006 se remite por el Secretario de la Comisión de Seguimiento a la Junta Municipal de Chamartín, fotocopia del Acta de dicha Comisión, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2005.

El acuerdo nº 269 de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de 28 de octubre de 2005 (folio 1052) decía:

*“La implantación de Estaciones de ITV de titularidad privada, no contemplada en el Plan General vigente, requiere una regulación específica que deberán articularse mediante una modificación complementación de las Normas Urbanísticas.*

*En tanto no se apruebe definitivamente dicha regulación específica, y teniendo en cuenta que en estas instalaciones concluyen tanto características de uso industrial como de dotacional de servicios públicos y, dadas las características especiales derivadas de la normativa sectorial aplicable a las mismas, podrá admitirse la implantación de Estaciones de ITV de titularidad privada, como uso*

*autorizable en edificio exclusivo, en parcelas reguladas por la NZ 9 (Actividades Económicas) en sus grados 4º b) y 5º”.*

En fecha 30 de marzo de 2006, se emite informe técnico en el que se hace constar que, a la vista del acuerdo de la Comisión de Seguimiento, se informaba desfavorablemente la solicitud, dictándose el 31 de mayo de 2006, por el Concejal Presidente de la Junta Municipal del Distrito de Chamartín, la resolución denegatoria de la licencia que fue objeto del recurso contencioso-administrativo (Procedimiento Ordinario 103/2006) interpuesto por la entidad reclamante y que fue resuelto por la Sentencia 49/2009, de 23 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid (folios 293 a 295 bis).

La sentencia de 23 de febrero de 2009 estimó parcialmente el recurso interpuesto por la entidad reclamante. Desestimó las irregularidades procedimentales alegadas por la recurrente en la tramitación de la licencia, así como las alegaciones relativas a la vulneración del principio de confianza legítima al separarse del criterio mantenido en las consultas previas emitidas por la Junta Municipal de Distrito de Arganzuela y la falta de motivación del acuerdo de la Comisión de Seguimiento del PGOU. Sin embargo, estimó el recurso interpuesto al analizar el contenido de dicho acuerdo en relación con la implantación de la actividad de Estaciones de ITV de titularidad privada, según el cual, solo se admitiría como uso autorizable en edificio exclusivo en parcelas reguladas por la NZ9 en sus grados 4º b) y 5º, y la finca de referencia se encuentra encuadrada en la NZ9 en su grado 1º. Según la citada sentencia:

*“Al respecto, resulta trascendental el informe pericial emitido por perito designado judicialmente a instancias de la actora, informe en el que el perito, Arquitecto Superior, concluye, entre otros extremos, que la Estación de ITV prevista en el Proyecto propuesto por la actora, se encontraría amparado y cumple los requisitos normativos*

*especificados por la NZ 9 Grado 1 de las Normas Urbanísticas del PGOU. Asimismo, dictamina la compatibilidad de instalar una estación de ITV en cada uno de los grados de la Norma Zonal 9 según sus parámetros y condiciones urbanísticas, siempre y cuando se cumplan los requisitos técnicos exigidos para la instalación de una estación de ITV establecidas por la normativa sectorial. Igualmente, añade el informe que no es preceptiva la exclusividad del edificio en el que se pretenda instalar la actividad siempre y cuando la estación de ITV esté ubicada en locales o naves totalmente independientes y separados de cualquier local o nave en el que se realice cualquier otra actividad distinta de la inspección técnica de vehículo, y que no sería necesaria una parcela mínima de 1.000 metros cuadrados a la vista de la normativa zonal y sectorial, toda vez que las condiciones de parcelación del artículo 8.9.5. condiciones referidas a la nueva edificación, no siendo preceptivo en el caso de la Instalación de ITV sobre la que se dictamina, al tratarse de un edificio existente y no una parcela o solar vacante.*

*Sobre la base del contenido del referido informe, emitido por perito designado judicialmente y, por tanto, de forma objetiva y tras detallado análisis del expediente administrativo y sus antecedentes, así como de la normativa aplicable y el Proyecto presentado, informe no desvirtuado por la Corporación demandada, hemos de concluir que la denegación de la licencia solicitada no era conforme a Derecho, procediendo la anulación de la resolución impugnada.*

*Dicho pronunciamiento estimatorio, sin embargo, no puede alcanzar a la petición de indemnización por los daños y perjuicios que efectúa la actora por la concurrencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, dado que antes de acudir a la vía jurisdiccional para efectuar dicha reclamación, se ha de agotar el procedimiento previsto en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos*

*de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial”.*

Por Auto de 2 de junio de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid se declaró la firmeza de la sentencia citada.

En ejecución de la sentencia, se dictó el Decreto de 29 de septiembre de 2009 del Concejal Presidente del Distrito de Chamartín que acordaba retrotraer las actuaciones al momento procesal anterior al dictado de la denegación de la licencia urbanística de procedimiento ordinario para nueva implantación de actividad con obra de consolidación (folio 1156 a 1163).

Con fecha 27 de noviembre de 2009 la Sección de Licencias del Distrito de Chamartín emite informe (folio 1166) en el que pone de manifiesto que en el local de la calle Sánchez Pacheco nº 61 *“existe licencia posterior de obras consistentes en demolición de tabiquería interior para dejar las plantas del edificio totalmente diáfanas y cambio de carpintería exterior con número de expediente 105/2008/06526 y concedida con fecha de decreto de 05/05/2009, y que actualmente se encuentra tramitando solicitud de licencia para implantación de actividad de Servicios Empresariales, que ocupa la totalidad del edificio, con número de expediente 105/2009/1617 y que se encuentra en propuesta de concesión, ambas licencias están a nombre de SANITAS WELCOME. Además, se ha procedido a girar inspección para comprobar si actualmente se ejerce actividad de ITV, observándose que actualmente la actividad que se ejerce es distinta de la correspondiente a ITV y que la publicidad del local indica actividad a nombre de WELCOME SANITAS.*

*Así mismo se ha tenido en cuenta el fallo de la Sentencia N° 49/2009 del Juzgado Contencioso-Administrativo N° 21 de Madrid por el cual se estima parcialmente el recurso interpuesto anulando la resolución*

*de 31/05/2006 por la que se denegó la licencia urbanística solicitada, así como Decreto de 29/09/2009 por el que dispone que se retrotraigan las actuaciones al momento procesal anterior al dictado de la denegación de la licencia urbanística en cumplimiento de la Sentencia.*

*Por lo expuesto anteriormente, se propone, si procede, el archivo del expediente”.*

A la vista de la anterior propuesta, con fecha 7 de diciembre de 2009 el concejal presidente del Distrito de Chamartín dictó decreto en el que acordó *“dar por terminado y declarar concluso el procedimiento iniciado por D/D<sup>a</sup> APPLUS ITEUVE TECHNOLOGY, S.L. de su solicitud de licencia urbanística por procedimiento ordinario de PA Nueva impl.act. (sic) con obra consolidación en el inmueble sito en CL SANCHEZ PACHECO NUM 61”,* y acordar la devolución de 2.859,75 €, por la liquidación definitiva de la tasa por la tramitación de la licencia urbanística.

Contra la anterior resolución no consta la interposición de recurso de reposición ni de recurso contencioso-administrativo.

El día 31 de marzo de 2011, la sociedad reclamante formuló incidente de inejecución de sentencia interesando se declarase la imposibilidad material de ejecución de la sentencia y fijando una indemnización a satisfacer por el Ayuntamiento de 11.124.748,17 € por su no ejecución.

Con fecha 14 de octubre de 2013 se dictó Auto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid que declaró ejecutada la sentencia. Dice así esta resolución:

*“En el supuesto que nos ocupa, tras dictarse por la Administración demandada el antedicho Decreto de fecha 29 de septiembre de 2009, por el Concejal Presidente del Distrito de Chamartín,*

*acordando retrotraer las actuaciones al momento procesal anterior al dictado de la denegación de la licencia urbanística de procedimiento ordinario para nueva implantación de actividad con obra de consolidación, en cumplimiento de la sentencia, y formulado incidente de inejecución de sentencia por la actora el 31 de marzo de 2011, por el Ayuntamiento de Madrid se reconoce, en los diferentes escritos que presenta, que durante la tramitación del recurso contencioso administrativo habían sido solicitadas sendas licencias a nombre de la entidad mercantil Sanitas We!come, A.E., en los expedientes 105/2008/6526 y 105/2009/4572, la primera de ellas ya concedida, para la implantación de un uso industrial de la clase Servicios empresariales en la totalidad del edificio, y que los servicios técnicos propusieron el archivo de expediente en consideración al presunto desistimiento del interesado, dictándose resolución el 7 de diciembre de 2009, la que, según alega, fue notificada al interesado el día 22 del mismo mes, añadiendo que hubiese bastado con formular de contrario el pertinente recurso administrativo reivindicando su otorgamiento y que se estimaba que si la sentencia no fue ejecutada en sus propios términos no fue tanto por un desinterés, negligencia o demora inexcusables como por la concurrencia de otras circunstancias, tales como la concesión de licencia para otro uso en el mismo edificio e implantación efectiva de esa nueva actividad por otra sociedad mercantil diversa.*

*Para resolver el presente incidente hemos de acudir al suplico de la demanda formulada por la actora en el presente procedimiento, en el que se efectuaban dos peticiones, la primera, que se declarase nulo el Decreto impugnado por el que se le denegó la licencia solicitada y, la segunda, que se reconociera su derecho a ser indemnizada por los daños y perjuicios causados por dicha denegación y que debía comprender tanto el daño emergente como el lucro cesante que*

*resultaba de la imposibilidad de materializar su derecho a instalar la actividad de ITV.*

*La sentencia estimó parcialmente la demanda, en el sentido de acoger la primera petición de anular la resolución, desestimando la petición de indemnización de daños y perjuicios, por entender que debía la actora agotar el procedimiento previsto en el Real Decreto 429/1 993, de 26 de marzo.*

*Por tanto, la actora no solicitó en la demanda que se acordara la concesión de la licencia sino que interesó una indemnización por el daño emergente y el lucro cesante derivado del hecho de no haber sido concedida, petición ésta que fue denegada, por lo que, entendemos, al acordar el Ayuntamiento de Madrid la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la denegación de la licencia, cumplió con la ejecución de la misma, al dejar sin efecto la denegación, sin que quepa fijar ahora una indemnización por los daños resultantes de la imposibilidad de conceder la licencia, por cuanto, como hemos dicho, no se interesó su concesión y, respecto a la indemnización, se rechazó la petición”.*

Por Sentencia de 1 de julio de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se desestimó el recurso de apelación interpuesto por la reclamante contra el Auto de 14 de octubre de 2013 que fue confirmado.

**SEXTO.-** El día 16 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 107/17, 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.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2017.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación en soporte CD, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el coordinador general de la Alcaldía de Madrid, por delegación de la alcaldesa, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en adelante, ROFJCA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que estos procedimientos se incoaron a raíz de sendas reclamaciones presentadas en junio de 2007 y el 30 de marzo de 2010, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), que han sido desarrollados por el RPRP.

La reclamante está legitimada activamente por cuanto es la mercantil que solicitante de la licencia de actividad denegada.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto que titular de la competencia de urbanismo ex artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Debe hacerse una especial referencia al plazo. La primera reclamación, presentada por vulneración del principio de confianza legítima al haber denegado la licencia por Decreto de 31 de mayo de 2006, se presentó en el mes de junio de 2007 (resulta ilegible la fecha del sello de la oficina de Correos) aunque está firmada el 12 de junio de 2007. Se desconoce la fecha de la notificación del Decreto de 31 de mayo de 2007, no obstante, el contenido de esta reclamación se reitera en la reclamación presentada el día 30 de marzo de 2010 tras la anulación de la licencia por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid de 23 de febrero de 2009.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación de actos o disposiciones administrativas a tenor del artículo 142.4 de la LRJ-PAC tienen un plazo de prescripción de un año desde que se haya dictado la sentencia definitiva, no siendo aplicable lo dispuesto en el apartado 5 de dicho precepto.

A este respecto esta Comisión Jurídica Asesora siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que ha de estarse a la fecha de notificación de la sentencia. En el presente caso, el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid, de fecha 2 de junio de 2009 que declaró la firmeza de la Sentencia de 23 de febrero de 2009 fue notificado el día 8 de junio de 2009, por lo que la reclamación presentada el 30 de marzo de 2010 está formulada en plazo.

Los procedimientos se han iniciado a instancia de parte y se han instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos. Especialmente, se han recabado los informes del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC. Estando referidos a idénticos hechos y planteadas por la misma empresa reclamante, resulta correcta la acumulación acordada de ambos procedimientos.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su Título Preliminar, Capítulo IV, artículos 32 y siguientes. Regulación que, en términos generales, coincide con la contenida en los artículo 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25

de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJPAC:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público* (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el*

*deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta necesario examinar, en primer lugar, la acreditación del daño que la entidad interesada valora en 342.582,40 € por el daño emergente (287.960,40 € por los alquileres del edificio pagados, 42.000 € por el contrato de mediación y 12.622 € por gastos del servicio de alarma y gastos en viajes a Madrid para gestiones relativas a la tramitación de la licencia) y 5.041.466,30 € por lucro cesante.

En relación al lucro cesante, el Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de enero de 2004, recurso 6259/1998) tiene establecido los requisitos que tienen que concurrir para poder apreciarlo, a saber:

*“a) Se excluyen las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, puesto que es reiterada la postura jurisprudencial del Tribunal Supremo que no computa las ganancias dejadas de percibir que sean posibles, pero derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre, cuando las pruebas de las ganancias dejadas de obtener sean dudosas o meramente contingentes, [...].*

*b) Se excluye, igualmente, la posibilidad de que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto.*

*c) [...] 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 prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización del lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo,*

*puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios.*

*d) La jurisprudencia excluye del concepto de lesión resarcible aquellos supuestos que por su propia naturaleza, derivados de la eventualidad, la posibilidad o la contingencia, privan de la necesaria actualidad la determinación de dicha cuantía indemnizatoria, lo que también incide en el necesario nexo causal, ya que utilicemos la teoría de la causalidad adecuada o la de la equivalencia de las condiciones o la posibilidad de concurso de causas, se niega la existencia de la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento anormal cuando faltan los presupuestos legales para su admisibilidad”.*

En el mismo sentido se orienta la Sentencia de 20 de febrero de 2015 (recurso de casación 4.427/2012) que reproduce, a su vez, la Sentencia de 22 de febrero de 2006 (recurso 1761/2002), que afirman:

*“la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas o hipotéticas”.*

En el caso que nos ocupa, la empresa reclamante solicita, en primer lugar, 5.041.466,30 €, el resultado de multiplicar el por 10 años por 504.146,63 €, rendimiento económico obtenido en una estación de ITV en Barcelona, con los datos económicos de la citada estación.

Ahora bien, la cantidad reclamada no reúne los requisitos citados porque, como ha quedado expuesto, se reclaman unas ganancias hipotéticas, porque se trataba de abrir una estación de ITV en el centro de Madrid que, como consecuencia de la denegación de la licencia, no

llegó a iniciar la actividad por lo que se desconoce cuál habría sido su rendimiento económico. No es posible considerar como lucro cesante las ganancias obtenidas en una estación ITV de Barcelona porque se trata de ciudades distintas y circunstancias diferentes. Se desconoce la fecha de apertura de esta estación. Además, tampoco pueden considerarse acreditados los ingresos obtenidos en la estación de Barcelona porque se desconoce de dónde se han extraído dichos datos, sin que se haya aportado ninguna documentación fiscal ni contable que dé sustento a los datos que en él se contienen.

En relación con el daño emergente, la entidad reclamante presenta copia del contrato de alquiler del local y los recibos pagados desde el mes de agosto de 2005 hasta el mes de mayo de 2006, el contrato de mediación para la gestión, compra o venta de locales en Madrid, y gastos varios (ingeniería para la redacción del proyecto, pago de visados, asesoramiento legal, pago de servicios del local de la calle Sánchez Pacheco, gastos del servicio de alarma del local y gastos de viaje a Madrid para gestiones relativas a la tramitación de la licencia, con las facturas correspondientes).

Acreditada la realidad de los daños mediante las correspondientes facturas, procede determinar si existe relación de causalidad entre los daños sufridos y la denegación de la licencia y si concurre la antijuridicidad del daño.

Así, en relación con los gastos de arrendamiento, no resulta acreditado que los mismos estuvieran motivados por el otorgamiento de la licencia, ni que la celebración del contrato de arrendamiento tuviera como causa inmediata la implantación de la actividad de ITV en el inmueble. El contrato fue firmado el 27 de junio de 2005. Como es sabido, el otorgamiento de una licencia, así como la aprobación de los instrumentos urbanísticos necesarios para el desarrollo de una actividad en un determinado inmueble, no exigen ningún título de

disposición del bien, ya sea como propietario o poseedor, ni a título de arrendatario como es el presente caso. Así, el artículo 152.d) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece expresamente que el otorgamiento de las licencias “*se produce sin perjuicio del derecho de propiedad sobre el bien inmueble afectado y de los derechos de terceros*”.

Los gastos reclamados entran dentro del concepto de riesgo y ventura empresarial, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de junio de 2002 (recurso 4471/1998), sin que conste pago alguno desde la fecha en que le fue notificada la denegación de la licencia. No consta, además, que la empresa tuviera que abonar indemnización alguna al propietario del inmueble por la resolución del contrato de arrendamiento.

En relación con los gastos de mediación, la factura aparece emitida a nombre de una sociedad distinta de la reclamante, por lo que ésta última carece de legitimación para reclamarlos, sin que exista relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Finalmente, en relación con los gastos de ingeniería para la redacción del proyecto, pago de visados, asesoramiento legal, pago de servicios del local de la calle Sánchez Pacheco, gastos del servicio de alarma del local y gastos de viaje a Madrid para gestiones relativas a la tramitación de la licencia, debe señalarse que se trata de gastos necesarios para la obtención de la licencia, en los cuales se hubiera incurrido igualmente si la misma hubiera resultado otorgada. Debe observarse, además, que en el acuerdo de archivo de la solicitud de licencia del día 7 de diciembre de 2009 se acordó la devolución de 2.859,75 € por la liquidación definitiva de la tasa por la tramitación de la licencia urbanística.

Sobre la vulneración del principio de confianza legítima alegada en su reclamación inicial por las consultas urbanísticas realizadas previamente en el distrito de Arganzuela, hay que tener en cuenta que, como ya señaló el Consejo Consultivo en su Dictamen 392/12, de 27 de junio, no concurre el requisito de la relación de causalidad cuando las consultas urbanísticas realizadas por un interesado no se corresponden después con la solicitud de licencia que se tramita, como ocurre en el presente caso, en el que las consultas están referidas a dos bienes inmuebles distintos de aquel respecto del cual se pide el otorgamiento de la licencia urbanística de actividad y de obras de consolidación. En este sentido, es clara la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid, de 23 de febrero de 2009 cuando desestimó la pretensión de nulidad de la denegación de la licencia alegada por la reclamante al ser contraria al criterio manifestado por el Ayuntamiento en respuesta a dos consultas urbanísticas previas al declarar:

*“Respecto a la respuesta dada por el Ayuntamiento de Madrid a dos consultas anteriores, no podemos tener en cuenta dicha alegación como causa de nulidad del acto impugnado, dado que las mismas se referían a fincas distintas”.*

Además, tampoco concurre el requisito de la antijuricidad del daño porque para que exista una lesión indemnizable no es suficiente con que exista un perjuicio material, sino que se requiere que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, y el perjuicio es antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre y cuando la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo. En tal sentido el art. 141.1 de la LRJ-PAC dispone claramente que *“sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.*

Conviene recordar que el artículo 142.4 de la LRJ-PAC establece que la mera anulación de un acto no presupone derecho a la indemnización.

Para los supuestos de responsabilidad patrimonial sobre denegación improcedente de licencias, como sucede en este caso, o anulación de licencias concedidas, es preciso citar el artículo 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones y al artículo 30.d) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, actualmente artículo 48.d) del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que dispone:

*“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:*

*d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”.*

La aplicación de esa doctrina requiere tener en cuenta, además, dos factores:

Por un lado, la expresa referencia de la normativa urbanística a que *“la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras”* da lugar *“en todo caso a derecho de indemnización”* salvo que exista dolo, culpa o negligencia grave del perjudicado, es decir, culpa exclusiva de la víctima.

Por otro lado, que la concesión de licencias urbanísticas es una técnica autorizadora de la Administración en la que esta fiscaliza la actividad proyectada y su conformidad a la legalidad urbanística, (artículo 152.a) Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad

de Madrid (LSM)), constituyendo una potestad reglada de la Administración (sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2011 –Recurso 6153/2007- y 14 de febrero de 2012 –Recurso 3830/2010-).

En estos casos, por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, declara la responsabilidad por la mera infracción del derecho comunitario (Sentencias de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, asunto C-5/94, y de 25 de enero de 2007, Carol Marilyn Robins y otras, asunto C- 278/05).

La jurisprudencia española admite la exoneración de la responsabilidad de la Administración en el caso de ejercicio de potestades regladas, considerando el mayor rigor que ha de presidir su apreciación. Así podemos citar las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1998 y de 16 de febrero de 2009 (Recurso 1887/2007), señalando esta última:

*“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. Así lo hemos expresado en las dos sentencias referidas de 14 de julio y 22 de septiembre de 2008, dictadas en unificación de doctrina (FFJJ 4º y 3º, respectivamente)”.*

La misma doctrina se mantiene en la Sentencia de 23 de febrero de 2012 (Recurso 7197/2010).

En el presente caso, puede considerarse razonada y razonable la actuación del Ayuntamiento de Madrid en la tramitación del expediente que finalizó con la denegación de la licencia urbanística de actividad y de obras de consolidación del local situado en la calle Sánchez Pacheco nº 61 al tratarse de un supuesto de solicitud de licencia para establecimiento de una ITV formulada en el mes de junio de 2005 y no existir normativa aplicable al desarrollo de dicha actividad en ese momento.

Así, en el primer apartado del Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana, de fecha 28 de octubre de 2005, adoptado en el seno de la tramitación del expediente de solicitud de otorgamiento de licencia iniciado por la reclamante, se recogía expresamente la necesidad de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de 1997, para aclarar la normativa de aplicación (folio 23). En concreto, el acuerdo señalaba:

*“La implantación de Estaciones de ITV de titularidad privada, no contemplada en el Plan General vigente, requiere una regulación específica que deberán articularse mediante una modificación complementación de las Normas Urbanísticas”.*

Por ello, ante la falta de una normativa clara en la materia, fue necesario realizar una interpretación de las Normas Urbanísticas del Plan General, con el fin de adaptarse a las modificaciones que la legislación reguladora de la actividad de ITV fue experimentando en el

ámbito estatal y autonómico a partir del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio y la Ley 7/2009, de 15 de diciembre, por la que se liberaliza el desarrollo de la actividad de ITV en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El Decreto de 31 de mayo de 2006 del concejal presidente del Distrito de Chamartín no hizo más que aplicar la interpretación dada por el Acuerdo de 28 de octubre de 2005 de la Comisión de Seguimiento del Plan General que acordó en el punto segundo que *“en tanto no se apruebe definitivamente dicha regulación específica, y teniendo en cuenta que en estas instalaciones concluyen tanto características de uso industrial como de dotacional de servicios públicos y, dadas las características especiales derivadas de la normativa sectorial aplicable a las mismas, podrá admitirse la implantación de Estaciones de ITV de titularidad privada, como uso autorizable en edificio exclusivo, en parcelas reguladas por la NZ 9 (Actividades Económicas) en sus grados 4º b) y 5º”*.

En el presente caso, de la lectura de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid se desprende que para declarar contraria a derecho la resolución de la Administración fue necesario un informe pericial de perito designado judicialmente que declaró que la estación de ITV prevista en el Proyecto propuesto por la actora *“se encontraría amparada y cumple los requisitos normativos especificados por la NZ 9 Grado 1 de las Normas Urbanísticas del PGOU”*. Ahora bien, para alcanzar dicha conclusión la sentencia, y ante el vacío normativo existente sobre la materia, fue necesario la emisión de un informe pericial de un experto en la materia que tuvo que analizar el expediente administrativo y sus antecedentes, así como la normativa aplicable y el Proyecto presentado.

En consecuencia, no puede considerarse que, por el solo hecho de que la Administración en la tramitación del recurso contencioso-

administrativo no desvirtuara el citado informe incorporado en fase de prueba, la denegación de la licencia excediera de los márgenes de racionalidad, ante la laguna existente sobre la materia de las estaciones de ITV en las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana.

Así se pone de manifiesto por el informe de la Sección de Licencias y Autorizaciones de 24 de septiembre de 2015 que considera, en relación con el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento e Interpretación del Plan General de Ordenación Urbana de 28 de octubre de 2005 aplicado al presente caso que:

*“Parecen absolutamente lógicas todas las interpretaciones dadas hasta la fecha, porque son fruto de situaciones y diversas reglamentaciones en el tiempo, desde la aprobación del PGOUM de febrero de 1986, hasta el vigente PGOUM de abril de 1997, el Real Decreto ley 7/2000 de la CAM de Medidas urgentes del sector de la Telecomunicaciones, la ley 7/2009 de la CAM liberadora del régimen jurídico de las actividades de las ITV, reales Decretos 8/2011 y 224/2008, para plasmar la última vigente y ya mencionada en el Acuerdo 345”.*

En mérito lo expuesto, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada debe ser desestimada al no existir relación de causalidad entre los daños

sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir el requisito de la antijuricidad del daño.

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 20 de abril de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 159/17

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid