

Dictamen nº: **224/21**  
Consulta: **Alcalde de Alcobendas**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **11.05.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 11 de mayo de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Alcobendas, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil Promociones y Construcciones PYC, PRYCONSA,S.A., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Alcobendas por los daños y perjuicios derivados de la anulación de licencia de obra mayor para la construcción de viviendas en su término municipal.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 20 de octubre de 2020 se presenta en el registro de del Ayuntamiento de Alcobendas solicitud de responsabilidad patrimonial dirigida a ese Ayuntamiento, suscrita por apoderado de la mercantil reclamante, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la anulación por sentencia firme de la licencia de obra mayor para la construcción de 30 viviendas unifamiliares en la parcela A2A de La Carrascosa, y que fue concedida por Decreto 521 de 19 de enero de 2017.

En concreto, la reclamación refiere que por sentencia 75/2018, de 9 de marzo de 2018 del Juzgado Contencioso Administrativo nº 22, se acordó anular la citada licencia de obras por disconformidad a derecho del Plan Especial de Mejora que la daba cobertura legal. Dicha sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por sentencia 746/2018, de 4 de octubre, contra la que se interpuso recursos de casación estatal y autonómico siendo ambos inadmitidos por providencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2019 y por providencia de 21 de octubre del mismo año del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Asimismo, el escrito expone que planteada cuestión de ilegalidad del Plan Especial que daba cobertura a la licencia, se declaró su nulidad por sentencia del TSJ de Madrid de 27 de febrero de 2020, publicada en el BOCM nº 229, de 21 de septiembre.

Como consecuencia de la anulación de la licencia, la mercantil reclamante sostiene que ha sufrido daños y perjuicios económicos al haber incurrido en gastos imprescindibles para su obtención como son los honorarios satisfechos a arquitectos y otros técnicos para la redacción del proyecto, tasas municipales y visado de proyectos, en suma, todos los necesarios para la obtención del título que habilitaba la ejecución de las obras que, a su juicio, han devenido inútiles, así como los gastos de la legalización de las obras.

En concreto, conforme al desglose que hace en su escrito, la reclamante cuantifica los gastos a indemnizar en 284.656,05 euros.

Este escrito se ve completado el 4 de diciembre de 2020, cuando a requerimiento del Ayuntamiento presenta otro de subsanación y mejora de su reclamación al que acompaña la siguiente documentación:

- Escritura de poderes.

- Declaración suscrita por la interesada de no haber sido indemnizada ni de que va a serlo por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna entidad pública o privada como consecuencia de los daños sufridos (Anexo I), si bien con la advertencia de que dicha declaración se hace bajo la premisa de que el Ayuntamiento reconozca y satisfaga los gastos que han devenido inútiles como consecuencia de la anulación de la licencia de edificación (Decreto número 521/2017, de 19 de enero).

- Relación de gastos incluidos en su escrito inicial de reclamación de 20 de octubre de 2020 junto con la acreditación de su pago y justificación contable y relación de gastos (Anexo II), y relación de gastos, junto con la acreditación de su pago, con ocasión de la tramitación del expediente de legalización de las obras de edificación de la parcela A-2 A de “*La Carrascosa*”.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación, el 16 de noviembre de 2020, la Directora General de Urbanismo, Licencias y Patrimonio acordó incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrando instructor al letrado consistorial y dar traslado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Acordada la apertura del periodo de prueba, se tuvo por admitida e incorporada la documentación aportada por la entidad reclamante y se interesó por el instructor informes de la Asesoría Jurídica Municipal y del Servicio de Licencias.

La Asesoría Jurídica Municipal informa el 28 enero de 2021 lo siguiente:

- La fecha de notificación a PRYCONSA de la Providencia de inadmisión del recurso de casación autonómico (número 24/2019), interpuesto por dicha mercantil contra la sentencia 746/2018, en el

recurso de apelación interpuesto por la mencionada mercantil y el Ayuntamiento, fue el 25 de octubre de 2019;

- La fecha de notificación de la Providencia de inadmisión del recurso de casación estatal (número 8137/2018), interpuesto por la reiterada mercantil y el Ayuntamiento contra la mencionada sentencia 746/2018, fue el 5 de abril de 2019.

Ese informe se acompaña de las siguientes sentencias:

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 22, de 9 de marzo por la que se estima el recurso interpuesto por la Entidad de Conservación de la Moraleja y otros contra el Ayuntamiento de Alcobendas, y se anula la licencia de obras concedida a la mercantil reclamante. El fallo judicial se motiva en que la licencia se otorgó al amparo del Plan Especial 2012, que considera contrario al Plan General al contravenir y dejar sin efecto determinaciones estructurantes del mismo.

- Sentencia del T.S.J. de Madrid, de 4 de octubre de 2018, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Alcobendas y PRYCONSA, si bien matiza la fundamentación de la sentencia de instancia al considerar que el Plan Especial puede llevar a cabo esa modificación del uso de las parcelas pero conforme al artículo 50.2 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, debe justificarse y motivarse convenientemente en la memoria del citado instrumento de planeamiento, y al no haberse realizado procede considerar ilegal el Plan Especial y, por ende, la licencia otorgada al amparo del mismo.

- Sentencia del T.S.J. de Madrid, de 27 de febrero de 2020, dictada en la cuestión de ilegalidad núm. 1431/2019 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid, en los autos de procedimiento ordinario núm. 116/2017, en relación con el “Plan

*Especial de mejora de la ordenación pormenorizada de las parcelas A-1 y A-2”, por la que se declara la nulidad del mismo por los motivos expuestos en su anterior sentencia de 4 de octubre de 2018.*

Con fecha 8 de enero de 2021, la Subdirección de Licencias y Obras emite su informe del que conviene destacar las siguientes manifestaciones:

*- “Mediante resolución municipal adoptada por Decreto nº 521 de 19/01/2017 fue otorgada a PROMOCIONES Y CONSTRUCCIONES PYC, PRYCONSA, S.A. (PRYCONSA) licencia con Proyecto Básico, para la construcción de treinta viviendas, garaje y piscina en la parcela A 2-A, situada en la CL. CAMINO ANCHO, 1 de Alcobendas, que había sido solicitada con fecha 18/02/2016, quedando aprobado el Proyecto de Ejecución, presentado el 16/02/2017, mediante Decreto nº 6110 de 30/05/2017. Posteriormente, dicha licencia fue objeto de modificación autorizada por Decreto nº 8909 de 24/07/2019, que se había instado en fecha 03/07/2019.*

*- La citada promoción de viviendas obtuvo la Licencia de Primera Ocupación, previa solicitud presentada con fecha 13/05/2019, a través de la resolución municipal adoptada por Decreto nº 9212 de 31/07/2019, como consecuencia de haberse comprobado por los servicios técnicos municipales el ajuste de las obras terminadas a los proyectos licenciados.*

*- El Pleno del Ayuntamiento de Alcobendas, en sesión extraordinaria celebrada el 12/09/2019, aprobó definitivamente el Plan Especial de las parcelas A1 y A2 de la Zona Este de La Moraleja-Ámbito de la Carrascosa, para la implantación de una nueva ordenación pormenorizada del Plan General de Alcobendas en dicho ámbito, modificando el uso característico terciario de las citadas parcelas por el uso residencial en tipología de vivienda unifamiliar y manteniendo*

*invariables los parámetros urbanísticos del Planeamiento anterior, conforme al que se otorgaron las licencias precedentemente referidas. Después de los trámites oportunos, dicho Plan Especial entró en vigor con la publicación de su texto íntegro en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del día 05/10/2019.*

*- Una vez firme la Sentencia nº 746/2018 del Tribunal Superior de Justicia, así como la vigencia del Plan Especial de las parcelas A1 y A2 de la Zona Este de La Moraleja-Ámbito de la Carrascosa, y dado que las obras objeto de la licencia anulada se encontraban totalmente terminadas; en virtud de lo dispuesto en el art. 195 de la Ley 9/2001 de 17 de Julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, mediante resolución municipal adoptada por Decreto nº 14900 de 15/12/2019, se requirió a PROMOCIONES Y CONSTRUCCIONES PYC, PRYCONSA, S.A. para que, en el plazo de dos meses, procediera a solicitar la licencia de legalización de dichas obras.*

*- Con fecha 2 de enero de 2020, la citada mercantil presentó ante el Ayuntamiento de Alcobendas la requerida solicitud de legalización, mediante la aportación del correspondiente expediente de legalización, visado el 23/12/2019, al amparo del Plan Especial de las parcelas A1 y A2 de la Zona Este de La Moraleja-Ámbito de la Carrascosa, aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 12/09/2019.*

*- El contenido del proyecto técnico aportado junto con dicha solicitud al objeto de proceder a la legalización de las obras de la construcción de treinta viviendas, garaje y piscina en la parcela A 2-Camino Ancho, 1 (en la actualidad calle Camino Ancho, 13), resultaba coincidente con los proyectos técnicos que fueron aprobados con el otorgamiento de la licencia original mediante Decreto nº 521 de 19/01/2017, así como la posterior modificación del mismo, autorizada mediante Decreto 8909 de fecha 24/07/2019 por la que se modificó la licencia original, y se ajustaba a los*

*parámetros urbanísticos del Plan Especial de las parcelas A-1 y A-2 de la calle Camino Ancho, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Alcobendas el día 12 de septiembre de 2019, por lo que obtuvo la oportuna licencia de legalización mediante Decreto nº 394 de 14 de enero de 2020.*

*- En cuanto a la tasa por la tramitación del expediente de legalización, en razón de la referida identidad de los proyectos (anulado y de legalización), fue compensada con el importe satisfecho por este mismo concepto con ocasión de la licencia original y su modificación (Decreto nº 521 de 19/01/2017 y Decreto nº 8909 de fecha 24/07/2019), por existir plena coincidencia en cuanto al importe del presupuesto de ejecución material de las obras (coste real y efectivo) que resulta ser la base imponible de dicha tasa, como se puede comprobar en el contenido del Decreto nº 394 de 14 de enero de 2020 en el que no figura ningún tipo de liquidación por exacciones urbanísticas, es decir no se abonó importe alguno en este momento ni con posterioridad por esta causa.*

*- Como consecuencia de la anulación de la licencia de obras inicialmente otorgada para realizar la construcción de las viviendas y del instrumento de planeamiento citado, resultó que la Licencia de Primera Ocupación otorgada por Decreto nº 9212 de 31/07/2019 para la ocupación de las mismas había quedado sin el preceptivo soporte jurídico y, por ello, en atención al escrito presentado por PROMOCIONES Y CONSTRUCCIONES PYC, PRYCONSA, S.A. con fecha 05/02/2020, junto con el certificado técnico suscrito por los colegiados números 10.969, 4.048 y 4.579 del COAM en el que se hacía constar que las obras contenidas en el expediente de legalización cuya licencia fue otorgada por Decreto nº 394 de 14/01/2020, se encontraban correctamente ejecutadas y dispuestas para su adecuada utilización para el fin que fueron*

*construidas, mediante Decreto nº 2153 de 23 de febrero de 2020 se otorgó la Licencia de Primera Ocupación referida a las obras de legalización de dicha promoción de viviendas, sin que haya sido abonado ni liquidado importe alguno por el concepto de tasa por la expedición de dicha Licencia de Primera Ocupación.*

*- En la actualidad las obras se encuentran totalmente terminadas y legalizadas conforme Plan Especial de las parcelas A-1 y A-2 de la calle Camino Ancho, sin que exista orden de demolición contra las mismas al no exigirlo la protección de la legalidad urbanística, precisamente por su ajuste al orden urbanístico vigente.*

*- Una vez examinadas las relaciones de los gastos que se incluyen en los escritos presentados por PRYCONSA, se aprecia que los mismos tienen su razón de ser en la tramitación del expediente administrativo municipal de las citadas licencias de obra, han servido para la ejecución de las obras de construcción y, de igual forma, para la tramitación administrativa de la legalización de las mismas, con la excepción los costes de personal referidos a la confección del expediente de legalización de las obras por importe de 5.082,83 euros que no se pueden identificar como correspondientes a ese fin.*

*- las obras ejecutadas han cobrado provecho sin interrupción desde el día 31 de julio de 2019 en que fue obtenida Licencia de Primera Ocupación, en la medida en que posteriormente, previa aprobación y entrada en vigor del Plan Especial, el 05/10/2020, las mismas fueron objeto de legalización en su totalidad, no habiendo sido afectados en momento alguno su posesión, disfrute y utilización desde la conclusión de dichas obras, con la lógica consecuencia del aprovechamiento de los gastos reclamados (escrito de 20/10/2020) que devinieron útiles en todo momento en función de que han servido para ejecutar las obras finalmente terminadas y legalizadas*

*(honorarios redacción proyectos de obra, intervenciones colegiales para visados, honorarios dirección ejecución obra, tasas, etc.)”.*

Con fecha 23 de febrero de 2021 se da trámite de audiencia a la mercantil reclamante y dos días después a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

El 8 de marzo de 2021, se presentan alegaciones por la reclamante en las que muestra su disconformidad con el informe de la Dirección General de Licencias y Obras, sosteniendo que los gastos para la obtención de la licencia devinieron inútiles como consecuencia de la anulación de la misma. Asimismo, aclara algunos gastos para completarlos y corregir un error puesto de manifiesto en el mencionado informe en relación con los gastos correspondientes a los visados colegiales por importe total de 7.982,60 €, que ha sido abonado directamente por los interesados y, por tanto, debe reducirse de lo reclamado, por lo que la cantidad reclamada, una vez deducido dicho importe, asciende a la cantidad de doscientos setenta y seis mil seiscientos setenta y tres euros con cuarenta y cinco céntimos (276.673,45 €).

La aseguradora presentó un escrito de fecha 16 de marzo de 2021, con registro de entrada en el que se limita a señalar que la reclamación no se corresponde con el objeto del seguro incluido en la póliza.

Finalmente, con fecha 23 de marzo de 2021 se formula la propuesta de resolución en la que se considera que debe desestimarse la reclamación por considerar que no existe daño efectivo y en todo caso, éste no sería antijurídico.

**TERCERO.**- El alcalde de Alcobendas formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, que ha tenido entrada en el registro de la

Comisión Jurídica Asesora el 13 de abril del presente año, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 11 de mayo de 2021.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, se consideró 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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

**SEGUNDA.-** La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP al

haber resultado supuestamente perjudicada por la anulación por sentencia firme de la licencia de construcción.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Alcobendas deriva de la titularidad de las competencias de planeamiento, gestión y ejecución de urbanismo, *ex artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*, y en virtud de las cuales fue la Administración que otorgó la licencia anulada y aprobó el Plan Especial en el que aquella se amparaba.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, añadiendo en su último párrafo: *“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”*.

En materia de anulación de licencias de construcción resulta necesario traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2018 (Rec. 1548/2017 ), en la que se dice: *“como regla general, debe ser la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria del acto o disposición impugnados la que determina el inicio del plazo anual previsto para la reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de tal anulación, sin que pueda ser considerada como tal la fecha de la demolición del inmueble construido al amparo del acto o disposición impugnado”*.

Esta, pues, es la doctrina que, con carácter general, resulta procedente establecer.

Así lo veníamos señalando ---de forma reiterada--- en nuestra jurisprudencia, de la que es representativa la STS (Recurso de revisión 662/2018, de 24 de abril), en la que habíamos expuesto:

*«En apoyo de su argumento, la sentencia se remitió a otra anterior, recaída en el recurso 1248/2001 , en la que se dijo que a la hora de señalar el ‘dies a quo’ a partir del cual deberemos realizar el cómputo del plazo de un año establecido por el art. 142A de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , debemos tener en cuenta que el mismo señala que en el caso de anulación administrativa o judicial de actos o disposiciones administrativas el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva».*

*Añadiendo que "[u]na jurisprudencia reiterada e histórica de esta Sala Tercera -asentada desde que comenzó a interpretarse la citada Ley 30/1992 - sitúa, pues, en la firmeza de la sentencia de anulación el comienzo del cómputo del año". Igualmente señala: “Aun cabe añadir a lo anterior que, como se ha dicho en varias sentencias, como la de 25 de enero de 2011 (RJ 2011, 348) (recurso de casación nº 23732006), lo esencial para que comience a correr el plazo de prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial es, como señala la sentencia del TEDH de 25 de enero de 2000 (TEDH 2000, 11) (asunto Miragall y otros contra España), el momento en que el interesado tiene conocimiento de la sentencia anulatoria del acto. Es entonces cuando sabe que el evento lesivo se ha consumado y, por tanto, cuando debe considerar si ejercer su derecho a indemnización por daños. Tal criterio, lejos de desvanecer la idea capital de que el cómputo se inicia con la firmeza de la sentencia, la refuerza para incorporar la exigencia de que no sólo ha de existir una sentencia invalidatoria, sino el conocimiento por parte del afectado. Pero todo ello discurre en el ámbito del artículo 142.4 de la Ley 30/1992, no del apartado 5”.*

En el caso sujeto a examen, la sentencia que anuló la licencia devino firme una vez se inadmitió el último de los recursos de casación interpuestos contra la misma, lo que se produjo por medio de la Providencia del T.S.J. de Madrid de 21 de octubre de 2019, contra la que no cabía recurso alguno por mor del artículo 90 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así, siendo notificada esa resolución judicial de inadmisión a la reclamante el 25 de octubre de 2019, éste es el *dies a quo* para el computo del plazo de un año, lo que hace que la reclamación presentada el 20 de octubre de 2020 no se encuentre prescrita.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC.

En concreto, se ha solicitado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental aportada por la reclamante, se ha evacuado el trámite de audiencia a la misma así como a la aseguradora del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC, y se ha incluido en el expediente la oportuna propuesta de resolución. En consecuencia, no se observa ninguna omisión en la tramitación del procedimiento.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

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.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

**CUARTA.-** La anulación de actos o disposiciones administrativas, ya sea en vía administrativa o por los juzgados o tribunales del orden contencioso administrativo, en tanto puede lesionar los derechos patrimoniales legítimos de los interesados constituye una posible causa de responsabilidad patrimonial. Ahora bien, el artículo 32 LRJSP precisa esa anulación no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

Así, la jurisprudencia ha matizado esa responsabilidad atendiendo a la denominada doctrina del margen de tolerancia. Para que ello tuviera lugar habría que atender los criterios que viene fijando el Tribunal Supremo y recoge en su Sentencia de 4 de mayo de 2017 (Rec. 3333/2015), al decir: *“la jurisprudencia ha venido examinando distintos*

*supuestos en función de si la actividad administrativa a que se imputa la lesión se integra de potestades administrativas regladas o discrecionales, porque en la medida en que se configura en una y otras una potestad de decisión a la Administración por el Legislador, no se puede someter a aquella a incurrir en una exigencia de responsabilidad en la apreciación de los requisitos que la norma le impone para la prestación de los servicios que se le encomienda, cuando ha de ajustar las normas a la realidad que se le somete a su consideración para dictare el acto luego anulado. Si existirá esa antijuridicidad del daño cuando la Administración, al ejercitar potestades administrativas discrecionales, se aparta de toda lógica en la apreciación de tales circunstancias y procede a la aplicación de la norma de manera irrazonada e irrazonable, o incluso que aplicando potestades regladas se aparta de las exigencias de la norma cuando, por ejemplo, haya de apreciar conceptos jurídicos indeterminados, que son apreciados y valorados en igual grado de ausencia de lógica. En suma, como se ha venido acuñando por la jurisprudencia, que la decisión administrativa luego anulada no sea razonable ni esté razonada (en este sentido, por todas, sentencia de 9 de diciembre de 2015, recurso de casación 1661/2014, con abundante cita)”.*

No obstante, esa doctrina del margen de tolerancia no cabe aplicarla cuando, existe una evidente apariencia de legalidad que, al desvanecerse, ha provocado unos daños a quien actuó de buena fe. En ese sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 23 de enero de 2020 (Rec 4063/2018) diciendo: “Aunque no en todos los supuestos de anulación de actos administrativos se desencadena necesariamente una responsabilidad patrimonial de la Administración, la misma sí procede, en supuestos como el de autos, en el que los participantes, confiados en la vigencia y legalidad del concurso --- apariencia provocada por la Administración Pública--- han devengado gastos que han devenidos inútiles. Obvio es, por tanto, que no toda

*anulación de actuaciones administrativas planeamiento conlleva irremisiblemente la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino sólo en los supuestos en que las circunstancias concretas del caso hayan creado, antes de su nulidad, un ámbito o una apariencia de legalidad de tal intensidad que haya sido el fundamento de la inversión realizada. Y este es el supuesto de autos en el que se ha producido un daño efectivo por cuanto fueron gastos efectivos y devenidos inútiles”.*

En todo caso, en materia de urbanismo, el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece una previsión específica sobre responsabilidad patrimonial, diciendo: *“Dan lugar en todo caso 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”.*

En ese sentido, para apreciar la existencia de esa gravedad en el proceder de quien solicita la autorización hubiera sido precisa que su conducta hubiera sido determinante o, al menos muy influyente en la decisión administrativa. En ese sentido lo recoge el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 27 de mayo de 2008 (Rec. 1678/2004), dice: *“... La propia jurisprudencia va señalando los criterios para apreciar supuestos de exclusión de la responsabilidad administrativa por dolo o culpa grave del perjudicado. Así, en la sentencia de 15 de abril de 2003, se alude a "la forma de presentar el proyecto, actuación en el procedimiento, demás circunstancias concurrentes, etc. mediante formas o modos inexactos que pudieran razonablemente inducir a error a la Administración" (como ocurría en los casos resueltos en sentencias 26 septiembre 1981, 14 diciembre 1983, 3 diciembre 1986 y 30 enero 1987 ), y "ocultando o*

*desfigurando datos que puedan inducir a error a la Administración" (así en el resuelto en la sentencia 22 noviembre 1985)...».*

**QUINTA.-** En el supuesto que analizamos, la constructora reclamante solicitó la licencia de obras y ejecutó las mismas amparándose en la presunción de legalidad de un Plan Especial que daba cobertura a esa licencia, actuando en todo momento de buena fe y sin que pueda apreciarse culpa o negligencia grave alguna.

Así, cabría reconocer aquellos daños que esa anulación de la licencia y del Plan Especial le hubiera efectivamente irrogados, excluyéndose las meras expectativas.

Así, de los antecedentes de hecho se extrae sin controversia alguna que las viviendas sobre las que versaba la licencia se construyeron y terminaron sin aparente incidencia, habiéndose legalizado las mismas, y otorgado la licencia de primera ocupación, excluyéndose con ello la perspectiva del derribo de las viviendas por ejecución de la sentencia, una vez que las mismas se consideran ajustadas al nuevo planeamiento aprobado.

Por tanto, la única consecuencia perjudicial para los intereses de la reclamante serían los costes adicionales en los que haya tenido que incurrir y que, de no haberse anulado la licencia, no se habrían producido. En este sentido, la constructora reclamante entiende que los únicos gastos que debe asumir son los de la legalización de las obras, y, por el contrario, serían a su juicio inútiles los que conllevaron a la obtención de la licencia anulada. En concreto, reclama los honorarios de redacción de los proyectos y de dirección de obras, costes de los visados preceptivos de los colegios profesionales y tasas de licencia de obras, prórroga y modificación.

Sin embargo, debemos insistir que las viviendas proyectadas y construidas, una vez legalizadas, han obtenido la licencia de primera ocupación y no pende sobre ellas una posible demolición. Ello hace que esos gastos, necesarios e ineludibles para poder llevar a cabo la construcción y terminación de las obras, en absoluto puedan reputarse como inútiles. En efecto, difícilmente las viviendas se hubieran podido construir sin los proyectos realizados, la dirección facultativa de las obras y los correspondientes visados. Respecto a la modificación del proyecto no trae causa ni en la anulación de la licencia ni en la legalización de la obra, obedeciendo exclusivamente a la decisión unilateral de la constructora. Por su parte, la tasa de licencia de obras ha sido objeto de compensación con la de legalización, por lo que tampoco puede reputarse indebida.

De hecho, pudiéndose presumir que las viviendas han sido comercializadas y vendidas, es lógico pensar que en el precio se repercutieron los costes inherentes a su construcción. En consecuencia, de acceder a la pretensión resarcitoria de esos costes se produciría un evidente enriquecimiento injusto de la constructora.

Respecto a los gastos necesarios para la legalización de las obras, la constructora expresamente los excluye de su reclamación en su escrito complementario de 4 de diciembre de 2020, por lo que no procede analizar si los mismos constituirían un daño antijurídico.

En consecuencia, al ser los únicos costes reclamados necesarios e inherentes a la construcción legalizada, de la que la reclamante ha obtenido oportuno provecho, no puede apreciarse la lesión patrimonial sostenida en la reclamación ni, por ende, responsabilidad alguna del Ayuntamiento de Alcobendas.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no existir daño efectivo por los gastos reclamados.

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 11 de mayo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 224/21

Sr. Alcalde de Alcobendas

Pza. Mayor, 1 – 28100 Alcobendas