

Dictamen n°: **580/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **24.10.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de octubre de 2023, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. .... (en adelante, “*el reclamante*”), actuando representado por otra persona, por los daños y perjuicios sufridos, que atribuye a la denegación de una licencia urbanística provisional para la implantación de un aparcamiento, por resolución de la gerente de la Agencia de Actividades, que luego resultó revocada judicialmente.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado con fecha 9 de febrero de 2023, en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Madrid, se formuló reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la administración municipal, en reclamación de los daños y perjuicios económicos causados al reclamante, por la denegación de una licencia urbanística provisional para la implantación de un aparcamiento en superficie, en el emplazamiento sito en la Carretera M-203, PK 6,950, que se efectuó por la resolución de la gerente de la Agencia de

Actividades de 26 de diciembre de 2019; habiendo sido posteriormente anulada esa decisión administrativa, por resolución judicial.

Según explica el reclamante, la indicada resolución de la gerente de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid dictada el 26 de diciembre de 2019, confirmada por otra de fecha 21 de octubre de 2020, que desestimó el recurso de reposición formulado previamente frente a la anterior, denegó al reclamante la licencia provisional que había solicitado, para el desarrollo provisional de la actividad de aparcamiento en superficie, sin realización de obras, en el emplazamiento sito en la carretera M-203, P-K. 6,950, en el expediente 220/2020/03609. Se trataba de recuperar una actividad –la de aparcamiento de camiones en superficie- que ya le había sido anteriormente autorizada, mediante sendas licencias provisionales concedidas al mismo solicitante, en los expedientes 714/2003/02143 y 711/2005/06846.

Según explica el reclamante, la indicada resolución administrativa de 26 diciembre de 2019 ha resultado posteriormente revocada judicialmente, por la Sentencia nº 635/2022 de 31 de octubre de 2022, dictada en apelación, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda A.P. Núm. 91/2022 que, estimando el indicado recurso, revocó la Sentencia de instancia, dictada el 17 de noviembre de 2021 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, en los autos del Procedimiento Ordinario 33/2021, anulando así la resolución administrativa a la que se vincula la responsabilidad.

A continuación, el reclamante destaca los argumentos que avalan su pretensión indemnizatoria, tomados de la sentencia de apelación, considerando que, en su opinión, resulta incuestionable que a la vista del carácter provisional del uso pretendido y de la clasificación del suelo (urbano no consolidado), era factible autorizar de forma temporal

el desarrollo de una actividad de estacionamiento en superficie en ese lugar.

Así pues, considera el reclamante que la controversia se ciñe a determinar si el uso provisional a que se refiere la solicitud denegada impedía o no el desarrollo de las obras de urbanización en el ámbito al que afecta; siendo esa precisamente, la causa que motivó la denegación de la solicitud en la vía administrativa previa, con sustento en un informe técnico de 4 de julio de 2019, más tarde reiterado por otro de 17 de diciembre de 2019, emitidos ambos por la Subdirección General de Control de Urbanización, en los que se afirma que la actividad de aparcamiento provisional impedía el desarrollo de las obras de urbanización en ese ámbito.

Frente al contenido de tales informes se hace notar la circunstancia de que, a la fecha del dictado de la resolución denegatoria, no se había aprobado siquiera inicialmente el proyecto de urbanización y que, el indicado trámite de la aprobación inicial del proyecto no se cumplimentó hasta el 10 de diciembre de 2020, con previsión de la ejecución de las obras en seis etapas, a partir de la aprobación definitiva y que, conforme al Acuerdo Marco suscrito entre el Excmo. Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación del Sector UZP 2.03 “Desarrollo del Este-Los Ahijones”, entre otras juntas de compensación, la misma se comprometía a no presentar para su tramitación un proyecto de reparcelación, ni un proyecto de urbanización en ese ámbito, en tanto no se produjera la definición y aprobación de las etapas por el ayuntamiento y se formalizaran los correspondientes convenios de gestión, no habiendo justificado la administración municipal que, en efecto, se previera de una forma próxima o inminente a la fecha de la resolución de 26 diciembre de 2019, el inicio de la ejecución de las obras de urbanización en la zona afectada.

El escrito de reclamación también recoge el desarrollo temporal de la relación preexistente entre el reclamante y la administración municipal madrileña, a propósito del desarrollo por aquel de determinadas actividades, en el lugar antes señalado.

Así, se explica que el hoy reclamante disfrutó de previas licencias provisionales de aparcamiento en superficie para camiones, en el mismo lugar, concedidas en los expedientes 714/2003/2143 y 711/2005/6846, así como de otra licencia que le permitía situar en ese lugar una estación base de telefonía móvil, concedida a Xfera Móviles S.A. en el expediente 714/2001/5585. Tales licencias fueron concedidas mediante resoluciones de 26 de enero de 2004 y 25 de junio de 2006, respectivamente.

La resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación de fecha 11 de febrero de 2010, revocó las indicadas licencias provisionales.

El 23 de junio de 2015 se notificó la clausura y el precinto de las instalaciones al reclamante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a la vista de la Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid nº 11 de 17 de junio de 2013, confirmada en apelación por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 25 de febrero de 2015, que desestimó el recurso contencioso administrativo nº 78/2011 interpuesto por el reclamante contra la resolución por la que se revocaron las licencias provisionales.

La clausura de las instalaciones se materializó en el mes de julio de 2015 y el 20 de agosto del mismo año, el interesado solicitaba la recuperación de la licencia provisional de aparcamiento preexistente.

Indica el reclamante que, habiendo ya solicitado la recuperación de la licencia, con fecha 3 de septiembre de 2015, el Departamento

Jurídico del Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, dirigió una nota interna a la Agencia de Actividades, donde se tramitaba la solicitud, del siguiente tenor: *“Habiendo tenido conocimiento de la solicitud de licencia de referencia presentada en esa Agencia de Actividades, adjunto se remite a los efectos oportunos copia de la sentencia del TSJ de Madrid por la que se desestima el recurso interpuesto contra la revocación de la licencia provisional nº 714/2003/2143 (711/2003/2143) por ser necesaria la ocupación de los terrenos para el desarrollo del este UZP “Los Ahijones” y otros ámbitos de planeamiento”*. El reclamante manifiesta que con ello se ponía de manifiesto que, la Junta de Compensación, actuando con el beneplácito del ayuntamiento, estaba ya entonces realizando obras de urbanización, sin ni siquiera tener un proyecto de urbanización aprobado, para las que el aparcamiento y la estación de telefonía resultaban impeditivas.

Según indica, el nuevo proyecto de urbanización de la zona, se elaboró en diciembre de 2017 y tenía por objeto la definición, justificación y valoración de las obras y servicios a llevar a cabo para la urbanización del U.Z.P.p 02.03 “Desarrollo del Este– Los Ahijones” en Madrid, como desarrollo de la Ordenación aprobada en su Plan Parcial Modificado y conforme al Plan de Etapas del Convenio Urbanístico del Sector suscrito con el Excmo. Ayuntamiento de Madrid para viabilizar y agilizar su desarrollo y conforme a la Revisión Parcial del PGOUM de 1985 y a la Modificación del PGOUM de 1997, aprobados en agosto de 2013.

Aun sin haber sido aprobado el referido proyecto de urbanización, según afirma el reclamante, a instancia de la Junta de Compensación de “Los Ahijones” se apremiaba a la administración municipal de la necesidad de proceder a desmantelar las actividades provisionales del aparcamiento de vehículos y ubicación de una antena de telefonía

móvil, debido al avance de las obras de urbanización del ámbito en esa zona y que, poco después se dictó la resolución de 26 de diciembre de 2019, que denegó la licencia provisional para la implantación de aparcamiento en superficie, argumentando: *“Con fecha de 04 de julio de 2019 se emite informe por parte de S.G. de Control de Urbanización donde se pone de manifiesto la necesidad de proceder al desmantelamiento de las actividades de aparcamiento provisional de vehículos objeto de la presente solicitud, al impedir el desarrollo de las obras de urbanización del ámbito en esa zona”*

A partir de esa resolución, el Departamento de Disciplina Urbanística inició la audiencia previa a la orden de desmontaje de las instalaciones, que continuó con el recurso de reposición ya aludido y la posterior impugnación judicial de las actuaciones, por las que se reclama.

Considera el reclamante que, sin un proyecto de urbanización aprobado, no era posible que existiera colisión entre el planeamiento y las instalaciones provisionales del aparcamiento y telefonía, cuya licencia provisional solicitaba y se le denegó y, por ese motivo reclama la responsabilidad patrimonial que pretende, en el plazo del año siguiente al de la notificación de la sentencia firme que revocó la resolución a cuya causa las atribuye.

Cuantifica los daños cuya indemnización interesa, acumulando los desembolsos realizados para intentar la obtención de las licencias denegadas y/o para revocar las decisiones administrativas contrarias a sus intereses; el coste de ciertos trabajos de modificación de la puerta de acceso al área de aparcamiento y, finalmente, otra partida, por las pérdidas subsiguientes a la eliminación forzosa de la estación base de telefonía inicialmente ubicada en el mismo lugar, explicando que, dado que el 15 de diciembre de 2015 la administración municipal desestimó el recurso de reposición formulado ante la orden de desmantelamiento

de la estación de telefonía móvil preexistente, hubo de llegar a un acuerdo en el año 2019 con la compañía titular de la instalación, mediante el que la indicada compañía corría con los gastos del cambio de ubicación de la torre, compensándose estos con una disminución del alquiler del derecho de uso, de 2.512,75 €/trimestre. A todo ello le añade los intereses correspondientes, hasta la fecha en que resultó aprobado definitivamente el Proyecto de Urbanización, considerando que desde esa fecha -y no antes- se puede considerar que las instalaciones cuya licencia provisional se solicitaba, ya sí efectivamente “*molestaban*”-sic. -, para la ejecución de las obras de urbanización.

Por todo ello reclama un total de 57.619,34 €, más los intereses correspondientes hasta que se haga efectiva la indemnización, que se desglosan diferenciando: 19.800€, en concepto de honorarios profesionales de distintos profesionales, principalmente arquitectos y letrados ; 3.821€ por los trabajos de modificación en la puerta de acceso del aparcamiento por la reubicación de éste y 30.156 €, por la pérdida de alquileres, por la modificación del emplazamiento de la antena de telefonía móvil, antes ubicada en el aparcamiento; adicionando intereses, que se han calculado hasta el 18 de octubre de 2022 (fecha de publicación en el BOCM de la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización), aplicando un tipo de interés del 3%.

Acompaña a la reclamación, la siguiente documentación- folios 27 al 161-: varias minutas por honorarios profesionales de diversos profesionales -folios 153 al 161-; diversas facturas por el coste de una grúa utilizada en el parking, emitidas con fechas 26 de mayo de 2016, 26 de marzo de 2018 y 5 de abril de 2018 – folios 146 al 148- y otras de cerrajería, emitidas por los trabajos de modificación/reparación de la puerta de acceso al garaje en superficie, de fechas 2 de julio de 2020, 20 de enero de 2021, 3 y 18 de octubre de 2019 -folios 149 al

151-; dos facturas por alquiler, sin mayor concreción, emitidas por “Our Tower Telecom Infraestructuras S. A.”, de fechas 8 de mayo de 2020 y 5 de octubre de 2022 -folios 143 y 144-; la resolución de 26 de abril de 2002, del Secretario General del Departamento de Actividades e Industrias, acordando la concesión de la licencia para el emplazamiento de la estación base de telefonía móvil en ese lugar; la resolución de 8 de junio de 2007, concediendo la licencia de la correspondiente actividad a la estación de telefonía, emitida por el subdirector general para la gestión privada del Área de Gobierno de urbanismo, Vivienda e Infraestructuras del Ayuntamiento y la resolución de 14 de diciembre de 2015, de la directora general de Control de la Edificación, desestimando el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 8 de octubre de 2015, por la que se dispuso proceder en ejecución sustitutoria al desmontaje de la estación base de telefonía móvil referenciada- folios 118 al 141-. Por último, también se acompaña la copia de las resoluciones y sentencias que se citan en la reclamación.

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

I.- Datos acreditados en relación con las licencias solicitadas.

El hoy reclamante, tras incoarse un expediente disciplinario por desarrollar anteriormente la actividad sin licencia, disfrutó de previas licencias provisionales de aparcamiento en superficie de vehículos y camiones, en el mismo lugar, que le autorizaban igualmente al vallado del lugar, concedidas en los años 2004 y 2006, a resultas de los expedientes 714/2003/2143 y 711/2005/6846. También consta concedida en el año 2004 otra licencia para el emplazamiento en el mismo lugar de una estación base de telefonía móvil de la compañía Xfera Móviles S.A, en el expediente 714/2001/5585.

Las licencias se otorgaron con carácter provisional y con el

compromiso de la renuncia expresa de su titular al justiprecio expropiatorio que pudiera corresponderle, si el futuro desarrollo de la UZP 2.03 exigiera su supresión. También determinaron la constitución de una garantía para asegurar el pago del eventual desmantelamiento a que hubiera lugar, por importe de 10.000€.

La resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación de fecha 11 de febrero de 2010, revocó las indicadas licencias provisionales.

La Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid nº 11, de fecha 17 de junio de 2013, confirmada en apelación por otra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 25 de febrero de 2015, desestimó el recurso contencioso administrativo nº 78/2011 interpuesto por el reclamante contra la Resolución de 11 de febrero de 2010, por la que se revocaron las licencias provisionales.

El 23 de junio de 2015 se le notificó al reclamante la clausura y el precinto de las instalaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La clausura de las instalaciones se materializó en el mes de julio de 2015 y el 20 de agosto del mismo año, el interesado solicitaba la recuperación de la licencia provisional de aparcamiento, preexistente.

La tramitación de su nueva solicitud determinó la incoación del expediente 220/2015/10900, a cargo de la Agencia de Actividades.

En el curso del referido procedimiento, se solicitó informe a la Dirección General de Planeamiento del Área de gobierno de Desarrollo urbano, para conocer el estado de desarrollo del suelo y su calificación, así como el grado de urbanización del ámbito UZPp 2.03 “Desarrollo del Este – Los Ahijones”; a efectos de determinar su compatibilidad con

la tramitación de la licencia provisional solicitada.

En respuesta a esta solicitud, se recibió una Nota Interna de la Subdirección General de Control de la Urbanización, de fecha de 4 julio de 2019, en la que indicaba la necesidad de proceder al desmantelamiento de la actividad de aparcamiento provisional de vehículos objeto de la solicitud de la licencia provisional, al impedir el desarrollo de las obras de urbanización del ámbito de la UZP 2.03 “Desarrollo del Este -Los Ahijones” etapa 1.

Por lo tanto, se informaba que no era admisible la concesión de una nueva licencia provisional para ejercer la actividad de “aparcamiento en superficie”, ya que impediría el correcto desarrollo de las obras de urbanización, destacando que había sido solicitado por parte de la Subdirección General de Control de Urbanización el inicio del procedimiento para el desmantelamiento de las infraestructuras que existieran.

Con sustento en tal informe, la resolución de la gerente de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid dictada el 26 de diciembre de 2019, denegó al reclamante la licencia provisional que había solicitado, para el desarrollo provisional de la actividad de aparcamiento en superficie, sin realización de obras, en el emplazamiento sito en la carretera M-203, P-K. 6,950, en el expediente 220/2020/03609. Esta resolución fue confirmada por otra, de fecha 21 de octubre de 2020, que desestimó el recurso de reposición formulado frente a la anterior.

Impugnada posteriormente en sede judicial, la sentencia firme dictada en fecha 31 de octubre de 2022 por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda), anuló la resolución de la gerente del Organismo Autónomo Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 21 de octubre de 2020, desestimatoria del recurso de reposición entablado

frente a la dictada el 26 de diciembre de 2019, que denegó al reclamante la licencia urbanística provisional para la ampliación de la actividad de aparcamiento en superficie, sin realización de obras, en el emplazamiento sito en la carretera M-203, P-K. 6,950.

Mediante resolución de fecha 16 de febrero de 2023, en cumplimiento de lo determinado en la sentencia, se acordó al retroacción del procedimiento del expediente 220/2015/10900, al momento anterior a la resolución anulada y, por tanto, en el mes de marzo de 2023 se volvió a solicitar informe a la Subdirección General de Control de la Urbanización del Área de Gobierno de equipamientos y obras, del Ayuntamiento de Madrid, para que informase si en ese momento y a la vista de la aprobación definitiva del proyecto de urbanización del ámbito, en fecha 22 de septiembre de 2022, (expediente 714/2002/05540), la actuación solicitada, consistente en la autorización provisional de un aparcamiento en superficie, impedía o no el desarrollo de las obras de urbanización de los terrenos sobre los que se ubica.

El 16 de junio de 2023 fue reiterada la solicitud del informe, estando entre tanto el procedimiento sin finalizar, por ese motivo.

## II.- Desarrollo de las actuaciones urbanísticas en la zona.

Respecto al desarrollo de las actuaciones urbanísticas en el ámbito UZP 2.03 "Desarrollo del Este-Los Ahijones", que se corresponde con el actual UZPp 2.03, según el vigente Plan General; se pueden determinar los siguientes hitos:

- La Iniciativa urbanística fue aprobada por Acuerdo del ayuntamiento en el Pleno de fecha 20 de febrero de 2003.
- La aprobación definitiva del Plan Parcial tuvo lugar por acuerdo

del ayuntamiento, en el Pleno de fecha 21 de julio de 2005, resultando posteriormente afectados por la aplicación de la STSJ de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por la STS de 3 de julio de 2007.

- La delimitación de la unidad de ejecución se efectuó por acuerdo del Ayuntamiento de Madrid, adoptado en el Pleno de fecha 21 de julio de 2005.

- La aprobación definitiva del Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación, se llevó a efecto por Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de fecha 10 de noviembre de 2005.

- La constitución de la Junta de Compensación resultó aprobada por Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 23 de noviembre de 2006.

- La aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización se efectuó por Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid fecha 4 de enero de 2007.

- Se presentaron garantías para responder por el 10% del importe de las obras de urbanización del ámbito, constando la aportación de avales por un importe total de 43.691.936,69 €, en cumplimiento del apartado segundo del acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, de fecha 4 de enero de 2007.

- El Acta de replanteo de inicio de obras data del 17 de mayo de 2007.

- Con fecha 1 de abril de 2011 se suscribió el Acuerdo Marco entre el Ayuntamiento de Madrid y los representantes de las Juntas de Compensación, entre ellas la de Los Ahijones, para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado, determinando la denominada estrategia de "Desarrollo del Este"- folios

230 a 253-.

- Mediante Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el día 1 de agosto de 2.013, se procedió a la aprobación de la Revisión del Parcial del PGOU de Madrid de 1.985 y de la Modificación del PGOU de Madrid de 1.997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012.

- El Convenio Urbanístico de Gestión del Suelo Urbanizable Sectorizado Pormenorizado UZPp 02.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, data del 5 de mayo de 2015 y en el mismo se estableció un plan en seis etapas para la ejecución de las obras de urbanización que restaban por realizar, para completar la total ejecución de la ordenación del ámbito –folios 254 a 386 del expediente-.

Según consta reflejado en el indicado convenio (folios 306-308), a fecha 1 de agosto de 2013 ya existían determinadas obras ejecutadas o en proceso de ejecución, a cargo de la Junta de Compensación, con un desembolso del 25% de la obra ejecutada respecto del sistema viario, saneamiento (colectores, galerías de servicio, retranqueo de arterias de abastecimiento de agua), retranqueo de oleoducto y líneas de alta tensión y ejecución del movimiento de tierras de todo el ámbito. También se reflejó que en agosto de 2013 ya constaba una parte de la obra ejecutada, con un coste de 46.073.436, 86€.

- El Proyecto de Expropiación, por el sistema de tasación conjunta de los bienes y derechos de los titulares no adheridos a la Junta de Compensación, se aprobó por Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 31 de julio de 2019.

- La aprobación definitiva de la modificación del Proyecto de

Urbanización, para su adaptación a la revisión del PGOUM de 1985 y a la modificación del PGOUM de 1997, tuvo lugar por Acuerdo de la Junta de Gobierno 22 de septiembre de 2022.

- La aprobación del Proyecto de Reparcelación del ámbito se efectuó mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 15 abril 2023.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, mediante resolución de 23 de febrero de 2023 de la gerente de la Agencia de Actividades –en adelante “la Agencia”-, se acordó la instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)- folios 202 y 203-.

Con carácter preliminar y a la vista de la actuación urbanística en cuyo contexto se planteaba la reclamación patrimonial, se encuentra incorporada el expediente la siguiente documentación:

- La comunicación de una “Nota de servicio” emitida por la jefe de Servicio de Gestión de Suelo Privado, dirigida al Servicio de Disciplina Urbanística, de fecha 15 de septiembre de 2009, con el siguiente contenido:

*“Por la presente vengo a comunicarles las actuaciones , que en el ámbito del UZP 2.03” Desarrollo del Este- Los Ahijones” se han llevado a cabo en la parcela sita en C/ Rivas 53, identificada como parcela catastral 76, del Polígono 6 del Catastro.*

*Sobre dicha parcela se viene ejerciendo por D.... una actividad mercantil consistente en aparcamiento de vehículos y camiones.*

*La Junta de Compensación UZP 2.03 “Los Ahijones” ha solicitado de esta administración que se proceda a la demolición y*

*desmantelamiento de las actividades e instalaciones existentes, al resultar incompatibles con la ejecución del planeamiento ya aprobado del sector UZP.*

*Por este Servicio se ha procedido a recabar informes del Área de Obras Espacios públicos resultando que efectivamente las actuales instalaciones impiden la ejecución de las obras de urbanización y estimándose la necesidad de liberar los terrenos afectados.*

*Informada la solicitud formulada por la Junta de Compensación, la directora general de Gestión Urbanística vino a disponer la remisión de las actuaciones a la Dirección General de Ejecución y Control de la Edificación, al objeto de que se ordene la demolición de las actuaciones, así como el cese de las actividades que en la actualidad se ejercen.*

*Lo que se comunica para su conocimiento y efectos oportunos, significándoles que las actuaciones practicadas han sido tramitadas en el expediente administrativo 714/2009/14704”.*

También constan adicionados:

- Un escrito presentado por el representante de la Junta de Compensación solicitando al Área de Urbanismo del consistorio madrileño la demolición y cese de la actividad, de fecha 25 de febrero de 2009- folios 166 a170-.

- Un informe de fecha 24 de marzo de 2009, emitido de la Dirección General de Gestión Urbanística municipal, sobre la solicitud formulada por la Junta de Compensación, repasando la secuencia cronológica de las licencias provisionales concedidas, su denegación y el estado de la situación, pendiente de determinar la colisión entre las licencias solicitadas y el desarrollo urbanístico de la zona – folios 172

al 174-.

- La remisión del expediente 714/2009/14704 a la Subdirección General de la Edificación, comprensiva del informe contestación del Área de Obras y Espacios Libres y de la licencia de X-Fera Moviles, S.A.

- La comunicación al Departamento de Disciplina Urbanística de que por la resolución de 11 de febrero de 2010 se habían revocado las licencias provisionales concedidas para el estacionamiento y el emplazamiento de la estación base de telefonía móvil – folio 176-.

- La comunicación de la clausura y precinto de las actividades, del día 30 de julio de 2015, a la Junta de Compensación – folio 179-.

- Copia del Acuerdo Marco suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y los representantes de las Juntas de Compensación, entre ellas la de Los Ahijones, para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyen la denominada estrategia de "Desarrollo del Este", de fecha 1 de abril de 2011- folios 230 a 253-.

- El Convenio Urbanístico de Gestión del Suelo Urbanizable Sectorizado Pormenorizado UZPp 02.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, de 5 de mayo de 2015. En el mismo se establece un plan en seis etapas para la ejecución de las obras de urbanización precisas para completar la total ejecución de la ordenación del ámbito, en la fecha en que se suscribió –folios 254 a 386 del expediente-.

En cuanto a la instrucción del expediente, considerando incompleta la solicitud iniciadora del procedimiento, el día 10 de marzo de 2023 se requirió al representante del reclamante la subsanación y mejora de la solicitud formulada.

En concreto, se interesaba: acreditar la representación del reclamante, por la persona que había suscrito la reclamación en su nombre; que se aportara una declaración suscrita por el reclamante o su representante, en la que se manifestara expresamente que el afectado no había sido indemnizado (ni iba a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada, como consecuencia del daño sufrido o, en su caso, determinación de las cantidades recibidas; indicación acerca de si por esos mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas y, en su caso, justificación documental de la indemnización solicitada y, finalmente, la indicación de los medios de prueba de los que el reclamante pretendiera valerse en el procedimiento incoado.

Consta en el expediente que el 24 de marzo de 2023, el reclamante dio contestación al requerimiento, adjuntando un escrito en el que manifestaba que había conferido su representación en el procedimiento a la persona que firmaba la reclamación en su nombre, un ingeniero, adjuntando sendos DNI; además de otros dos escritos en los que se afirmaba que el reclamante que no habían recibido cantidad alguna en concepto de indemnización, ni seguía otros procedimientos al efecto, aunque sí había solicitado *“la nulidad del expediente de orden de demolición del aparcamiento... con sus correspondientes multas coercitivas”*-folios 207 a 219-.

Se incorporó a continuación al procedimiento un informe de la Subdirección General de Actividades Económicas de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 4 de julio de 2023-folios 220 y 212-. En dicho informe se da cuenta de los antecedentes facticos de la reclamación y de las resoluciones judiciales recaídas.

En el mismo se indica que, en lo que respecta a las competencias de la Agencia de Actividades, en la fecha de la emisión del informe se

encontraba en tramitación el expediente de licencia urbanística provisional 220/2015/10900 solicitada por el reclamante, en la Carretera M-203, PK. 6,950 de Madrid, dentro del ámbito de ordenación el UZPp 2.03 “Desarrollo del Este – Los Ahijones.

A continuación, se recapitula sobre la tramitación del referido expediente 220/2015/10900, recordando que se solicitó informe a la Dirección General de Planeamiento del Área de gobierno de Desarrollo urbano, para conocer el estado de desarrollo del suelo y su calificación, así como el grado de urbanización del ámbito UZPp 2.03 “Desarrollo del Este – Los Ahijones”; a efectos de determinar su compatibilidad con la tramitación de la licencia provisional solicitada.

En respuesta a esta solicitud, se recibió una “Nota Interna” de la Subdirección General de Control de la Urbanización, de fecha de 4 julio de 2019, en la que se ponía de manifiesto la necesidad de proceder al desmantelamiento de las actividades de aparcamiento provisional de vehículos objeto de la solicitud de la licencia provisional, al impedir el desarrollo de las obras de urbanización del ámbito de la UZP 2.03 “Desarrollo del Este -Los Ahijones” etapa 1. Por lo tanto, de conformidad con esa información, no era admisible la concesión de una nueva licencia provisional para ejercer la actividad de “Aparcamiento en Superficie”, ya que impediría el correcto desarrollo de las obras de urbanización, según lo que se informaba; además de haber sido solicitado por parte de la Subdirección General de Control de Urbanización el inicio del procedimiento para el desmantelamiento de las infraestructuras que existieran.

El informe añade que, ante el devenir posterior de los pronunciamientos judiciales, mediante resolución de fecha 16 de febrero de 2023, se acató y cumplió con la sentencia firme dictada en fecha 31 de octubre de 2022 por el Tribunal Superior de Justicia Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda), que anuló la

resolución de la gerente del Organismo Autónomo Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 21 de octubre de 2020, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 26 de diciembre de 2019, que denegó al reclamante la licencia urbanística provisional para la ampliación de la actividad de aparcamiento en superficie, sin realización de obras, en el emplazamiento sito en la carretera M-203, P-K. 6,950., retro trayéndose las actuaciones del expediente 220/2015/10900, al momento anterior a la resolución anulada, motivo por el cual continuaba en esa fecha en tramitación dicho expediente.

Además, se indica que, en la tramitación del expediente retrotraído, se había vuelto a solicitar informe a la Subdirección General de Control de la Urbanización del Área de Gobierno de equipamientos y obras, en el mes de marzo de 2023, para que se informase de si a fecha actual y a la vista de la aprobación definitiva, en fecha 22 de septiembre de 2022, del proyecto de urbanización del ámbito (expediente 714/2002/05540), la actuación solicitada, consistente en un aparcamiento en superficie, impide el desarrollo de las obras de urbanización de los terrenos sobre los que se ubica. En la fecha de la emisión de ese informe, no se había recibido aún contestación a lo requerido, habiéndose reiterado la petición al órgano competente el 16 de junio de 2023, estando el procedimiento sin finalizar, por ese motivo.

En cuanto a la reclamación de responsabilidad patrimonial, el informe indica: *“Dado que la viabilidad urbanística del expediente de licencia urbanística provisional 220/2015/10900 tramitado en la Agencia de Actividades depende directamente del grado de ejecución del desarrollo urbanística de la UZP 2.03 “Desarrollo del Este -Los Ahijones” y que la mayoría de los datos económicos que se presentan en la reclamación están relacionados directamente con la gestión de ese*

*ámbito, se estima que la información referente a estos datos debería ser solicitada a las Áreas de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad y a la de Equipamientos y Obras, del Ayuntamiento de Madrid”.*

No obstante, se añade que, los costes de la redacción de los diversos documentos técnicos incorporados al expediente de la licencia solicitada o a los diversos recursos y actuaciones que determinaron el dictado de la sentencia que ha supuesto la revocación de la resolución de 26 de diciembre de 2019, en ningún caso resultan indemnizables, puesto que son cantidades por trabajos encargados por un particular a un profesional para la redacción de proyectos, documentación técnica, informes, etc, con fundamento en una relación contractual privada entre ellos, en la que en ningún caso ha intervenido el Ayuntamiento de Madrid.

Tras la incorporación al procedimiento del informe mencionado, mediante diligencia instructora de 21 de agosto de 2023, notificada el día siguiente, se evacuó el oportuno trámite de audiencia al reclamante- folio 222 y 223-.

Entre tanto, el 18 de agosto de 2023, el reclamante interesó la finalización del procedimiento y, subsidiariamente, que se acordara emitir la correspondiente certificación del silencio producido, a fin de que pudiera ejercitar las acciones que considerase oportunas.

Mediante diligencia, notificada el día 5 de septiembre de 2023, el instructor del procedimiento comunicó al reclamante que, en ese momento no era posible emitir dicho certificado, considerando iniciado el procedimiento el 14 de febrero de 2023, fecha en la que tuvo entrada la reclamación en el registro de la Agencia, pero entendiendo que había estado suspendido por el tiempo transcurrido entre la notificación del requerimiento de mejora de la solicitud con fecha 17 de marzo de 2023 y la contestación al mismo el 24 de marzo de 2023; entre la petición

del informe preceptivo del artículo 81 de la LPAC al Departamento Jurídico de la Subdirección General de Actividades Económicas de la Agencia con fecha 3 de abril de 2023, y la emisión de dicho informe el 4 de julio de 2023 y, finalmente, desde la notificación con fecha 22 de agosto de 2023 del trámite de audiencia al interesado previsto en el artículo 82 de la LPAC, hasta su cumplimentación o, en su defecto, hasta que transcurriera el plazo otorgado al efecto.

Se añadía que, sin perjuicio de lo anterior, la existencia del silencio administrativo podía ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, no siendo preceptivo para ello obtener el certificado emitido por el órgano competente para resolver – folios 227 y 228-.

Con fecha 11 de septiembre de 2023, el reclamante presentó un escrito de alegaciones, en las que manifestaba que la falta de adecuación a derecho de la resolución de 26 de diciembre de 2019 ya había sido determinada por la jurisdicción contencioso-administrativa y, que procedía reconocerle una indemnización por los gastos que reclama, puesto que, según lo dispuesto en el artículo 53.1g) de la LPAC, los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho a actuar asistidos de asesor, cuanto lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

Adicionalmente, criticaba con dureza la interpretación efectuada sobre la duración y la suspensión del procedimiento. Al escrito se acompañaba diversa documentación adicional- folios 229 al 420-. A saber:

- La Resolución de 4 de noviembre de 2011 del director general de Planeamiento Urbanístico por la que se dispone la publicación del Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyen la denominada

estrategia de “Desarrollo del Este”, del Plan General de Madrid 1997 y la Addenda a dicho Acuerdo Marco. Expediente 711/2011/6543, publicada en el BOAM DE 16 de noviembre de 2011.

- El Convenio Urbanístico de Gestión del Suelo Urbanizable Sectorizado Pormenorizado UZPp 02.03 “Desarrollo del Este- Los Ahijones”, de 5 de mayo de 2015, suscrito por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación del Sector UZPp 02.03 “Desarrollo del Este- Los Ahijones”, del Plan General de Madrid, debidamente inscrita en el Registro de Entidades Urbanísticas de la Comunidad de Madrid.

- La Revisión Parcial del PGOUM85 y la Modificación del PGOUM97 en los ámbitos afectados por la STSJ de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por la STS de 3 de julio de 2007.

- La Sentencia nº 322/2021, de 17 de junio de 2012, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid (Procedimiento Ordinario 78/2011), que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el ahora reclamante, frente a la resolución de 11 de febrero de 2010, del director general de ejecución y Control de la Edificación, por la que se revocaron las licencias provisionales concedidas por resolución de 26 de enero de 2004 y por resolución de 25 de junio de 2006.

- La Sentencia nº 151/2015, de 25 de febrero de 2015, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que confirmó en apelación la precedente sentencia de instancia.

- La Sentencia nº 366/2021, de 17 de noviembre de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, que había confirmado la resolución administrativa de 26 de diciembre de 2019, cuya actuación se reputa generadora de los daños que ahora se reclaman.

Finalmente, el 29 de septiembre de 2023 se formuló propuesta de resolución en la que se desestima la reclamación formulada por el reclamante, por entender que no se habían acreditado los daños reclamados, ni la relación de causalidad entre estos y el funcionamiento del servicio público y que, además, tampoco concurría la antijuridicidad.

**CUARTO.-** El 2 de octubre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial.

A dicho expediente se le asignó el número 555/23, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, quién formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 24 de octubre de 2023.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo

con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de “*expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada*”.

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

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC, al haberse iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la mencionada ley.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo art. 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y del artículo 4 de la LPAC, por cuanto es el titular de la licencia denegada, mediante la resolución de la gerente de la Agencia de Actividades de 26 de diciembre de 2019, que más tarde resultó revocada judicialmente, por la Sentencia nº 635/2022 de 31 de octubre de 2022, dictada en apelación, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda A.P. Núm. 91/2022.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto los daños se imputan a una resolución adoptada por dicha Administración, a través de la Agencia de Actividades.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 67.1 de la

LPAC, en los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribe al año de haberse notificado la resolución administrativa o sentencia definitiva.

En este caso, la sentencia que anuló la resolución de la gerente de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, es de fecha 31 de octubre de 2022 y dado que la reclamación se ha interpuesto el día 9 de febrero de 2023, debemos tenerla por formulada en plazo legal, con independencia del momento en que fuera notificada la sentencia en que se fundamenta.

En cuanto al procedimiento, con carácter general no se observa ningún defecto en su tramitación. De esa forma, se ha recabado informe de los servicios a los que se imputa la causación del daño, habiendo emitido informe la Subdirección General de Actividades Económicas de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, que analiza las cuestiones fundamentales sobre la responsabilidad patrimonial pretendida.

Se observa que, en dicho informe se indica que resultaría necesario que las Áreas de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad y a la de Equipamientos y Obras, del Ayuntamiento de Madrid informaran sobre el grado de ejecución del desarrollo urbanístico de la UZP 2.03 “Desarrollo del Este -Los Ahijones”.

Considera esta Comisión que, aunque hubiera sido lógico a continuación requerir ese otro informe, en el expediente se ha documentado suficientemente el cronograma del desarrollo urbanístico de la zona, por lo que no habiéndose interesado adicionalmente por el reclamante ningún otro informe de las áreas municipales referenciadas y al constar datos suficientes en el expediente para analizar la concreta

responsabilidad patrimonial pretendida, no deberá retrotraerse el procedimiento.

Tras la incorporación del anterior informe, se dio audiencia al reclamante, que efectuó alegaciones finales y se formuló la propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

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

Sin perjuicio de lo expuesto, parece que resulta oportuno analizar otras cuestiones, que plantea el reclamante: la duración del procedimiento y su eventual suspensión, en relación con el silencio y la certificación de los actos presuntos.

En cuanto a la duración del procedimiento, efectivamente, como se indicó al reclamante en la primera de las diligencias instructoras, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 21.3 b) de la LPAC, el plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento se cuenta desde el 14 de febrero de 2023, fecha de entrada de la reclamación en el Registro de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento, órgano competente para resolver y, transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento sin que haya recaído resolución expresa, la reclamación se puede entender desestimada de conformidad con lo establecido en el artículo 91.3 de la LPAC.

Sin perjuicio de lo indicado, el transcurso de ese plazo no elude la obligación de la administración de resolver expresamente, ni condiciona el sentido de su decisión - artículo 23.3, letra b) de la LPAC-.

De otra parte, en cuanto al cómputo de este plazo, indicar que puede verse afectado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, al señalar que el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias: “... *Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento*”.

Así las cosas, la suspensión precisa del cumplimiento estricto de los requisitos previstos en el precepto transcrito, que deberán observarse escrupulosamente, de forma que si no se dieran no podrá tenerse por suspendido el procedimiento.

El repaso del procedimiento que nos ocupa permite afirmar rotundamente que no se han producido en este caso, ni la decisión administrativa de suspender el procedimiento, en ningún momento de su tramitación, ni –lógicamente- se ha dado la trascendencia externa a esa eventual decisión. En suma, el procedimiento no se ha suspendido en ningún momento.

En cuanto al asunto de la certificación de actos presuntos, el artículo 24.2, segundo párrafo de la LPAC dispone: “*La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente*”.

En cuanto a la acreditación del silencio, el artículo 24.4 de la LPCA dispone: “*Los actos administrativos producidos por silencio*

*administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente 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 citada LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

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

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la Constitución Española, un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada*

*del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

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

*derecho a la indemnización”.*

En este sentido ha recordado la jurisprudencia que el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. Así en la Sentencia de 21 de marzo de 2018 del Tribunal Supremo (recurso 5006/2016), que aunque referida al artículo 142.4 de la LRJ-PAC, recoge su doctrina y es perfectamente trasladable a la nueva regulación en la materia dada su identidad, recuerda que *“en el caso específico de ésta responsabilidad fundada en el artículo 142.4 de la LRJ-PAC , su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.*

**CUARTA.-** Como hemos dicho en la consideración anterior, el presupuesto inicial de la responsabilidad patrimonial es la existencia de un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial, traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.*

En este caso, la mercantil reclama una indemnización total de 57.619,34 €, más los intereses correspondientes hasta que se haga

efectiva la indemnización, resultantes de adicionar varios gastos de muy diverso carácter, que afirma ha sufrido a consecuencia de la denegación de la licencia provisional de aparcamiento en superficie, que fue anulada judicialmente. Iremos analizando cada una de las categorías de gastos, para determinar si cumplen los requisitos que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial exige, esto es, si se trata de daños ciertos, vinculados causalmente al servicio público y si, además, tienen el carácter de antijurídicos.

El primer grupo de costes cuyo reintegro se plantea es el correspondiente a los honorarios de diversos profesionales, principalmente ingenieros y letrados, cuyas minutas se aportan, que han elaborado los diferentes escritos en los que el reclamante se ha ido apoyando para sustentar su reclamación, a lo largo del tiempo.

Mantiene que, como la LPAC dispone que el reclamante podrá venir asistido en el procedimiento de quien considere oportuno, para la mejor salvaguarda de sus intereses, el coste de tales servicios, en caso de emplearlos, supone una partida indemnizable.

Frente a lo indicado, debe objetarse que, conforme viene manteniendo esta Comisión, entre otros en el Dictamen 486/21, de 5 de octubre, los gastos por asesoramiento jurídico e intervención de abogado no serían indemnizables en ningún caso, puesto que su intervención no es preceptiva en el ámbito del procedimiento administrativo y otro tanto puede indicarse de los honorarios de otros profesionales, tales como los ingenieros, cuya intervención en el procedimiento no era necesaria. En el supuesto que se tratase de los gastos de tales profesionales motivados por algún procedimiento judicial, tampoco podrían reclamarse por esta vía, ya que como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 12/20 de 16 de enero o en el 284/19, de 4 de julio, se trata de gastos que no pueden ser reclamados por la vía de la

responsabilidad patrimonial, pues se incluyen entre las costas de los procesos correspondientes, sin que proceda su reclamación a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Se reclama además dos cantidades por el empleo de una grúa en el parking, sin argumentar de ninguna forma la relación que pueda guardar ese gasto con la denegación de la licencia, en diciembre de 2019, sobre todo a la vista de la fecha de las facturas presentadas, anteriores a ese momento – son de fechas 26 de mayo de 2016, 26 de marzo de 2018 y 5 de abril de 2018- y en cuanto a las facturas de cerrajería, emitidas por ciertos “*trabajos de modificación/reparación de la puerta de acceso al garaje*”, por sus fechas tampoco guardan relación temporal alguna con la resolución denegatoria- son de fechas 2 de julio de 2020, 20 de enero de 2021, 3 y 18 de octubre de 2019 – y, además, si se tratara del actuaciones relacionadas con el desmantelamiento de las instalaciones del parking, no podrían reclamarse por cuanto en la fecha en que se denegó la licencia, cualquier instalación en ese lugar tenía carácter paralegal, pues las instalaciones sólo fueron legales hasta el años 2010 y, según consta, se materializó la clausura de sus instalaciones en el mes de julio de 2015.

Finalmente se reclaman 30.156 €, por la pérdida de alquileres resultante de la modificación de la antena de telefonía móvil anteriormente ubicada en el aparcamiento, explicando que, dado que el 15 de diciembre de 2015 la administración municipal desestimó el recurso de reposición formulado ante la orden de desmantelamiento de la estación de telefonía móvil preexistente; el reclamante hubo de llegar a un acuerdo en el año 2019 con la compañía titular de la instalación, mediante el que la indicada compañía corría con los gastos del cambio de ubicación de la torre, compensándose estos con una disminución del alquiler del derecho de uso, de 2.512,75 €/trimestre. Ninguno de los datos referidos cuenta con el mínimo respaldo documental en el

expediente ni, por otra parte, esa eventual pérdida de ingresos guarda relación probada con la actuación del servicio público.

**QUINTA.-** Debemos referirnos en último lugar al requisito de la antijuridicidad, en relación con esta reclamación.

En general, la responsabilidad de la Administración por sus actos ilegales ha dado lugar a dos corrientes jurisprudenciales. Una opta por un sistema de estricta responsabilidad objetiva que considera que los daños causados por actos ilegales son inexorablemente antijurídicos y, por tanto, indemnizables sin que las víctimas tengan obligación de soportarlos, así las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2000 (Recurso 7099/1995) y 27 de marzo de 2003 (Recurso 339/2000).

Otra corriente considera que ha de exigirse una ilegalidad cualificada para considerar antijurídicos y, por tanto, indemnizables los daños producidos por actos administrativos ilegales. Es la llamada “*doctrina del margen de tolerancia*” que fue acogida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 450/09, 237/10, 122/11, entre otros, y por esta Comisión en numerosas ocasiones, así los dictámenes 232/16, de 23 de junio; 292/17, de 13 de julio; 329/17, de 3 de agosto y 361/17, de 14 de septiembre, entre otros.

En todos ellos se recogía que el Tribunal Supremo consideraba que no cabía aplicar en estos casos tesis maximalistas sino que el criterio determinante para entender que la lesión ha de ser calificada como antijurídica estribaría en que la Administración hubiese actuado fuera de los márgenes admisibles de adecuación al Ordenamiento Jurídico.

En palabras del Tribunal Supremo [sentencias de 27 de mayo de

2004 (recurso 556/2000), 24 de enero de 2006 (6/536/2002), 14 de febrero de 2006 (recurso256/2002) y 31 enero 2008 (recurso 4065/2003)], *“siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio”*.

O como señala la Sentencia de 14 julio de 2008 (recurso 289/07) *“si la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica enderezada a satisfacer los fines para los que le ha atribuido la potestad que ejercita no hay lugar a indemnización”*.

Esta doctrina no puede entenderse como desfasada, antes al contrario, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017 (recurso 1777/2016) destaca que:

*“No es cierto que este Tribunal haya abandonado la mencionada doctrina vinculada a la actuación razonable de la Administración cuando ejercita potestades que le confiere la norma habilitante de manera discrecional. Basta para ello con citar la más reciente jurisprudencia de este Tribunal Supremo para concluir en la plena vigencia de dicha doctrina, como ponen de manifiesto las sentencias de 16 de septiembre de 2009 (recurso de casación 9329/2004) y la más reciente sentencia 3791/2015, de 14 de noviembre (recurso de casación 3791/2015), que precisamente la examina y delimita, para concluir que no comportaba, en aquellos supuestos, reconocer la exclusión de la antijuridicidad, pero aceptando que es admisible dicha doctrina”*.

La misma sentencia cita la del Alto Tribunal de 17 de febrero de 2015 (recurso 2335/2012) que afirma que, en los casos de anulación de actos, la jurisprudencia viene aceptando, como circunstancia que

excluye la antijuridicidad de la lesión, el hecho de que el acto anulado generador de los perjuicios comporte el ejercicio de potestades discrecionales, ya que el propio Legislador en esos casos ha establecido un margen de actuación a la Administración para que decida conforme a su libre criterio dentro de los márgenes de los elementos reglados. Si esa decisión se mantiene en los términos de lo razonable y se ha razonado no puede estimarse que el daño sea antijurídico, generando el derecho de resarcimiento. La citada sentencia añade que:

*“Pero no es sólo el supuesto de ejercicio de potestades discrecionales las que permiten concluir la existencia de un supuesto de un deber de soportar el daño ocasionado con el acto anulado... porque como se declara por la jurisprudencia a que antes se ha hecho referencia, <<ha de extenderse a aquellos supuestos, asimilables a éstos, en que en la aplicación por la Administración de la norma jurídica en caso concreto no haya de atender sólo a datos objetivos determinantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma, antes de ser aplicada, ha de integrarse mediante la apreciación, necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución. En tales supuestos es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello*

*haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones”.*

También la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2017 (Rec. 3333/2015), determina: *“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*”.

En el caso examinado, las razones en que se fundó la Sentencia 635/2022, de 31 de octubre de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que anuló la resolución administrativa denegatoria de la licencia provisional a que se refiere este expediente, parten de la constancia, en su fecha, del notorio retraso del desarrollo urbanístico de la zona y abundan en el carácter provisional de la licencia solicitada, recordando que: *“...El ámbito objetivo de las licencias de usos u obras provisionales, por su especialidad, es mucho más restringido que el de las licencias ordinarias. En relación a este tema, no cabe ignorar -como ha puesto de relieve una constante jurisprudencia, entre otras sentencias del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1989, 18 de abril de 1990 y 3 de octubre de 1991, que siendo notoria la lentitud que aqueja frecuentemente a la ejecución del planeamiento, las licencias reguladas en el art. 58.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo o en el art. 91.2 del Texto Refundido de 1990, constituyen en sí mismas una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal y en el sentido de que si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o uso provisional no va a dificultar tal ejecución no sería proporcionado impedirlos -siempre sin indemnización cuando no sea posible su mantenimiento-. Son pues estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público”*.

Se debe pues, en casos como el presente, efectuar una compleja valoración que, inexcusablemente, conlleva la necesidad de apurar el examen de diversas perspectivas, como la inminencia o lejanía de la ejecución del planeamiento, la posibilidad de desmontar, trasladar e instalar de nuevo los elementos de la obra o uso provisional, la

importancia económica de la construcción o uso, caso de no ser posible su nuevo aprovechamiento y sea necesario su destrucción y la viabilidad de una rápida demolición o cese en su uso, entre otras. Y todo ello de tal suerte que se patentice cuál de los intereses resulte más justificado, aunando en lo posible los intereses, tanto de la economía individual como de la general.

Sin ninguna duda este complicado análisis le fue más fácil de realizar al juzgador en el año 2022, que a la administración en el año 2019, cuando además, respecto del uso provisional que la licencia planteaba se contaba con determinados informes técnicos que afirmaban que no era posible la concesión de una nueva licencia provisional para ejercer la actividad de aparcamiento en superficie, al impedir ésta el correcto desarrollo de las obras de urbanización además de haber sido solicitado por parte de la Subdirección General de Control de Urbanización el inicio del procedimiento de desmantelamiento y preexistir una previa denegación de las licencias provisionales 714/2003 /02143 y 711/2005/06846 para la misma actividad, por resolución de fecha 11 de febrero de 2010, resolución que fue declarada conforme a derecho por Sentencia 322/2013 del Juzgado Contencioso Administrativo n.º 11 de Madrid y confirmada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia en sentencia 151/2015 de 25 de febrero de 2015, ambas incorporadas a este expediente.

Por todo ello, la significada circunstancia de la dificultad valorativa en este caso conduce a entender que pese a haberse anulado la resolución de la gerente de la Agencia de Actividades de 26 de diciembre de 2019, por la Sentencia 635/2022, de 31 de octubre de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a efectos de la responsabilidad patrimonial pretendida resulte aplicable la doctrina del margen de tolerancia a la que hemos hecho amplia referencia.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora

formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, al no concurrir relación de causalidad entre los daños reclamados y el servicio público.

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 24 de octubre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 580/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid