

Dictamen nº: **408/24**
Consulta: **Alcaldesa de Majadahonda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.07.24**

DICTAMEN de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de julio de 2024, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Majadahonda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil ANTIUM GESTIÓN INMOBILIARIA, S.L. (en adelante, “*la entidad reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la paralización de obras y declaración de caducidad de la licencia otorgada mediante Decreto 899/2013, de 23 de abril, para la construcción de un edificio de 13 viviendas, garajes y local comercial en la calle Cervantes números 1 y 3 c/v calle Hernán Cortés números 15 y 17, de Majadahonda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 16 de mayo de 2023, la mercantil reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que entiende causados, como consecuencia de la paralización las obras y la declaración de caducidad de la licencia otorgada por Decreto n.º 0899/2013, de 23 de abril, para la construcción de un edificio de 13 viviendas, garajes

y local comercial en la calle Cervantes números 1 y 2 c/v calle Hernán Cortés números 15 y 17, de dicho municipio.

Relata que, el Ayuntamiento de Majadahonda le concedió la licencia, de obra mayor mediante Decreto 899/2013, de 23 de abril, del concejal delegado de Urbanismo, Mantenimiento de la Ciudad y Vivienda, para la demolición de edificaciones existentes y posterior construcción de un edificio de 13 viviendas, garaje y local comercial en la calle Cervantes 1 y 3 c/v a calle Hernán Cortés 15 y 17 y que, al poco tiempo de comenzar la ejecución de la obra, el ayuntamiento ha venido adoptando una serie de acuerdos, decretos y resoluciones que han obstaculizado e impedido, ilícita e ilegalmente y de manera reiterada y constante en el tiempo, la normal ejecución por su parte del *ius aedificandi* que le fue concedido por el propio ayuntamiento mediante la citada licencia de obra.

Continúa señalando que, por Decreto de Alcaldía n.º 2008/2015, de 8 de octubre, el alcalde de Majadahonda acordó la suspensión de la licencia de obra, con la inmediata paralización de la obra ejecutada, decreto que fue anulado por la Sentencia de 29 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 22 de Madrid y confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 5 de octubre de 2017, que adquirió firmeza el 11 de abril de 2018.

A continuación, precisa la entidad reclamante que los daños y perjuicios reclamados vienen referidos a tres periodos diferentes de paralización de la obra por causa imputable directa y exclusivamente del ayuntamiento.

Un primer periodo que abarca desde el 8 de octubre de 2015, fecha en la que se notificó a la entidad reclamante el decreto de Alcaldía, 2008/2015, hasta el 11 de abril de 2018 que adquirió firmeza la citada sentencia del Juzgado de lo Contencioso

Administrativo que anuló el decreto de suspensión, tras la inadmisión por la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento.

Respecto a este periodo, manifiesta que el ayuntamiento ha reconocido expresamente su responsabilidad en este periodo en el Procedimiento Ordinario 508/2022 que se sigue en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid en el que se está determinando el importe exacto de los daños.

Un segundo periodo de paralización de la licencia, desde el 11 de abril de 2018 hasta el 27 de septiembre de 2018, fecha en la que el ayuntamiento le notifica el acuerdo plenario en el que, previo Dictamen de este órgano consultivo, se acordó que no procedía la revisión de oficio de la licencia y se acordó levantar la suspensión de las obras.

Precisa que, el ayuntamiento ha reconocido su responsabilidad en este periodo, en el Procedimiento Ordinario 508/2022 que se está tramitando ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid.

Y finalmente, reclama daños y perjuicios por un tercer periodo, que alcanza el comprendido entre el 27 de septiembre de 2018, fecha en la que le fue notificado el acuerdo del Pleno de 26 de julio de 2018, *“hasta ahora”*.

Refiere que, con posterioridad a la notificación del levantamiento de la suspensión de la licencia, la entidad reclamante solicitó y mantuvo el 19 de diciembre de 2018 una reunión con el ayuntamiento en la que la entidad reclamante manifestó su voluntad de reanudar y continuar las obras, solicitó la colaboración del

ayuntamiento, y recibieron, una carta del alcalde, un informe de los servicios técnicos municipales en el que se volvía a afirmar que la obra autorizada por la licencia invadía el dominio público y modificaba las alineaciones establecidas en el Plan General y el Plan Especial de Alineaciones aplicable a la parcela por lo que no era posible la tramitación de un estudio de detalle y una resolución en la que el ayuntamiento iniciaba de oficio un primer procedimiento para declarar la caducidad de la licencia, sobre la base de una supuesta ocupación de dominio público que según la reclamación, ya habían descartado los tribunales y la Comisión Jurídica Asesora.

Prosigue señalando que el 21 de febrero de 2019 la entidad reclamante solicitó la prórroga de la licencia para poder ejecutar la obra licenciada en plazo sin que el ayuntamiento haya resuelto dicha solicitud, por lo que, en escritos presentados, el 4 de septiembre de 2019, 12 de noviembre de 2019 y 14 de febrero de 2020 ha solicitado el certificado acreditativo del silencio administrativo, solicitudes que tampoco han sido atendidas por el ayuntamiento.

Relaciona a continuación diversos informes técnicos municipales emitidos en el tercer periodo reclamado, pone de manifiesto que es la conducta del ayuntamiento lo que hace inviable reanudar la ejecución de la obra y finalmente indica que el 2 de noviembre de 2022 el ayuntamiento ha declarado la caducidad de la licencia, lo que impide definitivamente la posibilidad de ejecutar la obra.

Precisa que los daños y perjuicios sufridos en el tercer periodo de paralización también han sido reclamados en el Procedimiento Ordinario 508/2022 que se encuentra en tramitación en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, pero a diferencia de los otros dos periodos, en este tercer periodo el ayuntamiento no ha reconocido su responsabilidad, porque según la reclamación, el

ayuntamiento ha alegado que *“tales daños no fueron reclamados en la reclamación administrativa tramitada en el expediente R21/16”*, motivo por el que se reclaman en la reclamación que nos ocupa *“aunque solo para el improbable caso de que el Juzgado estime la alegación de inadmisibilidad parcial formulada por el Ayuntamiento y, en la medida en que dicha estimación se produzca”*.

Reclama, por tanto, los daños y perjuicios sufridos por la paralización de la obra durante el denominado tercer periodo de paralización, incluido el coste financiero de la inversión realizada, solo para el caso de que en el Procedimiento Ordinario 508/2022 se estime la alegación de inadmisibilidad parcial formulada por el ayuntamiento en la contestación a la demanda. También reclama los daños y perjuicios sufridos por la paralización de la obra desde la interposición de la demanda del Procedimiento Ordinario 508/2022 hasta la fecha de presentación de la reclamación, incluido el coste financiero de la inversión realizada y los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia.

Además, solicita que el ayuntamiento se encargue y realice a su costa los gastos y costes de conservación, rehabilitación e incluso demolición de la obra ejecutada y asuma todas las indemnizaciones a las que, en su caso, sea condenado frente a terceros por no haber podido ejecutar la obra.

Cuantifica la indemnización solicitada en 2.689.154 euros con el siguiente desglose: 130.616 euros, por el periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 2018 y el 27 de septiembre de 2022, para el caso de que en el Procedimiento Ordinario 508/2022 se estime la alegación de inadmisibilidad parcial formulada por el ayuntamiento; 34.525 euros por el periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 2022 y el 3 de mayo de 2023; y 2.524.018 euros

por la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia, más los intereses, que ascienden a 7.283 euros.

La reclamación viene acompañada de diversa documentación, entre la que cabe destacar el decreto de 8 de octubre de 2015 por el que se dispone la suspensión de la eficacia de la licencia concedida el 23 de abril de 2013; la providencia de 11 de abril de 2018 de la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se inadmite el recurso de casación autonómico interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda frente a la Sentencia n.º 686/2017, de 5 de octubre, que desestimó el recurso de apelación n.º 1181/2016, interpuesto por dicho ayuntamiento contra la Sentencia de 29 de julio de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid en el procedimiento de suspensión administrativa previa de acuerdos; copia de las mencionadas sentencias de 29 de julio de 2016 y de 5 de octubre de 2017, un informe pericial de 10 de abril de 2023, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Madrid de 29 de septiembre de 2023, el Decreto de 12 de diciembre de 2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 16 de Madrid que admite a trámite el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad reclamante contra la desestimación por silencio de la reclamación que nos ocupa, informe pericial de 10 de abril de 2023 (documentos 90 y 91 del expediente) e informe pericial de 3 de mayo de 2023.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial (referenciado como 21/19) al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Previo informe de 8 de septiembre de 2023 del director jurídico del Área de Desarrollo Urbano, el concejal Delegado de Urbanismo, Vivienda, Obras e Infraestructuras, mediante la Resolución 3244/2023, de 11 de septiembre, admite a trámite la reclamación presentada y acuerda incoar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo que se comunica a la entidad reclamante.

Con fecha 12 de enero de 2024 emite informe el director jurídico del Área de Desarrollo Urbano en el que con cita del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora y de la Sentencia 420/2023, de 29 de septiembre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, dictada en el procedimiento 508/2022, señala que *“la declaración de caducidad de la licencia era una resolución que el Ayuntamiento estaba obligado a adoptar teniendo en cuenta que el edificio sobre el que se concedió la licencia se encuentra en estructura, provocando importantes perjuicios a los intereses generales, y que la reclamante, desde el 28 de julio de 2018, no ha realizado ninguna actuación ni material ni jurídica para la reanudación de las obras. Toda la reclamación se basa en apreciaciones subjetivas de ANTIUM sobre una presunta inseguridad jurídica, pero como ha señalado el órgano consultivo y el propio Juzgado podría haber reanudado las obras y no lo hizo y no solicitó en ningún momento ninguna modificación de licencia como pretendía”* y considera que procede desestimar la reclamación presentada.

Figura un informe propuesta de la técnica de Administración General de Patrimonio de 18 de enero de 2024, que en sus antecedentes de hecho recoge que previamente a la reclamación presentada el 16 de mayo de 2023, se había tramitado otro expediente de responsabilidad patrimonial nº 21/2019 que previo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora se dictó la Resolución de 18 de octubre de 2023 en la que se reconoce a la entidad

reclamante una indemnización de 314.353,26 euros por los daños y perjuicios causados por la paralización de las obras por el periodo comprendido desde el 8 de octubre de 2015 y el levantamiento de la suspensión acordado el 26 de julio de 2018, que por otro lado, se había dictado la Sentencia de 29 de septiembre de 2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid en el PO 508/2022 que estimaba parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad reclamante contra la desestimación por silencio de las reclamaciones R 21/2019 y R 48/2019 condenando al ayuntamiento a abonar a la entidad recurrente la cantidad de 325.732,84 euros más intereses, que en ejecución de dicha sentencia (cuya copia no se adjunta) se dictó la Resolución 4786/2023, de 27 de diciembre que reconoce una mayor indemnización por importe de 11.379,58 euros a favor de la reclamante, que por resolución de 2 de noviembre de 2022 se declaró la caducidad de la licencia y *“tal como se indica en dicha Resolución iniciadas las obras del edificio en el año 2014, y tras que en el año 2018 se levantara la suspensión de obras decretada hasta el momento actual, inicios del año 2024, el edificio no ha sido terminado, permaneciendo una estructura edificable visible que produce una importante desarmonía urbana y es fuente de insalubridad. Precisamente para evitar dichas situaciones es por lo que el derecho a edificar se somete a unos concretos plazos, transcurridos los cuales el interesado tiene que volver a ejercer ese derecho, y por ello se declaró la caducidad de la licencia sin que por otro lado por ANTIUM se haya vuelto a solicitar licencia alguna”*. Finaliza el informe señalando que previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, procede desestimar la reclamación.

Por escrito de idéntica fecha, se concede trámite de audiencia a la mercantil reclamante y a la aseguradora municipal (documento 50).

Con fecha 30 de enero de 2024, la entidad reclamante, solicita ampliación del plazo para formular alegaciones hasta que se les facilite copia de la totalidad de los documentos obrantes en el expediente. (documento 52).

En la Resolución de 5 de febrero de 2024 del concejal de Urbanismo, Vivienda, Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Majadahonda se acuerda la ampliación del plazo solicitado.

El 12 de marzo de 2024, la entidad reclamante presenta alegaciones en las que, en síntesis, se remite a las formuladas en el escrito inicial de reclamación, pero precisa que *“los daños y perjuicios reclamados por mi mandante en el actual expediente R39/2023 y en el presente procedimiento judicial son los derivados de la imposibilidad de reanudar y terminar la obra licenciada una vez que el Ayuntamiento ha declarado la caducidad de la Licencia. Y estos daños nunca han sido reclamados por mi mandante, sencillamente porque hasta la declaración de caducidad de la Licencia, mi mandante siempre tuvo la confianza de que el Ayuntamiento iba a hacer lo necesario para subsanar el error en el que consideraba haber incurrido al conceder la Licencia”*; que la responsabilidad que reclama no se fundamenta en la resolución que declaró la caducidad de la licencia, que ha recurrido y adjunta copia de la demanda que se tramita en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 26 de Madrid en el PO 22/23, sino que se fundamenta en que la paralización y no reanudación de la obra durante todo el tercer periodo se produjo por causas imputables al Ayuntamiento, puntualiza que los daños producidos durante el primer y segundo periodo de paralización de la obra han sido determinados y valorados en la Sentencia firme 420/2023, de 29 de septiembre de 2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, por lo que únicamente reclama, en base a los informes periciales que aporta:

- Los daños y perjuicios sufridos durante el denominado tercer periodo de paralización de la obra, incluido el coste financiero de la inversión realizada, valorados en 165.141 euros.

- Los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia mediante resolución de 2 de noviembre de 2022, que valora en 2.689.154 euros en base a los dos informes periciales aportados.

Además, solicita que el ayuntamiento se encargue y lleve a cabo, a su costa, todos los gastos y costes de conservación, rehabilitación e incluso demolición de la obra y asuma a su costa todas las indemnizaciones a las que la entidad reclamante sea condenada frente a terceros.

TERCERO.- Sin más trámites, la alcaldesa de Majadahonda, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, solicitó la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que ha tenido entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 28 de mayo de 2024.

A dicho expediente se le asignó el número 364/24, 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. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

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.

La mercantil reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al ser la titular de la licencia de obra objeto de suspensión y afectada por la declaración de caducidad.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el citado Ayuntamiento de Majadahonda al ostentar competencias en materia de Urbanismo conforme al artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local y haber dictado las resoluciones que, según el reclamante, le han causado del daño reclamado.

En cuanto al plazo, 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, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En la reclamación que nos ocupa, se ha precisado en alegaciones que se reclama por los daños derivados de la declaración de caducidad de la licencia acordada en la Resolución de la concejala delegada de Urbanismo, Patrimonio, Mantenimiento de la Ciudad, Vivienda, Obras y Urbanizaciones de fecha 2 de noviembre de 2022, por lo que la reclamación presentada el 16 de mayo de 2023, se ha formulado en plazo legal.

En el procedimiento seguido se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC y tras su incorporación se ha dado audiencia a la entidad reclamante, que ha formulado alegaciones.

Sin embargo, hemos de reseñar que no se ha redactado la propuesta de resolución que conforme a lo dispuesto en el artículo 81.2 de la LPAC, debe ser posterior al trámite de audiencia e inmediatamente anterior a la solicitud del dictamen preceptivo de este órgano consultivo, sin que pueda admitirse como tal el informe propuesta de 18 de enero de 2024 puesto que se formuló con anterioridad al trámite de audiencia y debe dar respuesta a las alegaciones realizadas. El citado informe podría valer en el supuesto de que la entidad reclamante no hubiera formulado alegaciones o lo hubiera sido fuera de plazo, lo que no es el caso porque, de acuerdo con el artículo 77.3 de la LPAC, en relación con los trámites cumplimentados fuera de plazo, *“se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o*

dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo”.

Como hemos señalado reiteradamente, (así nuestro Dictamen 311/17, de 27 de julio, entre otros) el dictamen preceptivo de esta Comisión está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el citado artículo 19 del ROFCJA, en cuya virtud *“el informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora se debe solicitar cuando el expediente esté completamente tramitado, en su caso, una vez adoptada la Propuesta de Resolución y antes de la decisión de la administración correspondiente”.*

El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas.

Se trata de un defecto esencial en orden a la posible emisión por esta Comisión Jurídica Asesora del dictamen solicitado porque tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar, una vez que el expediente está completamente tramitado.

Por ello, deberá redactarse la propuesta de resolución, como trámite inmediatamente anterior a la solicitud del dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora que, junto al expediente completo, ordenado y foliado, deberá remitirse nuevamente a este órgano consultivo para la emisión de dictamen.

En virtud de lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que se redacte la propuesta de resolución, que, junto al expediente completo, deberá remitirse nuevamente a este órgano consultivo para la emisión de dictamen.

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 4 de julio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 408/24

Sra. Alcaldesa de Majadahonda

Pza. Mayor, 3 – 28220 Majadahonda