

Acuerdo n<sup>o</sup>:           **6/13**  
Consulta:             **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto:               **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:         **29.05.13**

**ACUERDO** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de mayo de 2013, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por I.Y.V., en nombre y representación de A, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados, como consecuencia del retraso injustificado en la concesión de licencia de obras de nueva planta en la calle B, aaa de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de abril de 2013 tuvo entrada en el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno el día 17 de abril de 2013, referida al expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 191/13, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2013.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido tiene su origen en la reclamación formulada por I.Y.V. en nombre y representación de A registrada de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el día 2 de enero de 2013 (folios 1 a 304 del expediente).

En el escrito presentado se reclama responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del retraso injustificado en la concesión de la licencia de obras solicitada para construir un edificio residencial de nueva planta en el solar situado en la calle B, aaa.

Solicita una indemnización por importe de cuatro millones doscientos noventa y dos mil ciento seis euros con diecisiete céntimos (4.292.106,17 euros) desglosados en los siguientes conceptos:

- Daño emergente, por importe de 2.276,961,71 euros, donde incluye los gastos derivados de la compraventa del inmueble, gastos ocasionados por la solicitud de licencia de obra de nueva planta, y gastos derivados del préstamo hipotecario concedido por una entidad de crédito.
- Lucro cesante, por un importante de 1.810.758,45 euros, en el que incluye el no haber podido obtener el beneficio de la promoción inmobiliaria y la imposibilidad de inversión del capital empleado en el referido negocio en cualquier otro uso.
- Daño moral que valora en un 5% de los daños y perjuicios sufridos.

Adjunta a la reclamación múltiples documentos justificativos de gastos relacionados con la obra. También aporta un informe de valoración del daño elaborado por una sociedad de tasaciones inmobiliarias así como una escritura de apoderamiento otorgada por la entidad reclamante a favor del letrado que suscribe la reclamación.

**TERCERO.-** La reclamación trae causa de los siguientes hechos:

El 16 de marzo de 2007, la reclamante solicitó licencia de obras de nueva planta para la construcción de un edificio de viviendas en el número aaa de la calle B.

Con fecha 12 de abril de 2007 se formula requerimiento de subsanación, que es cumplimentado el 4 de mayo de 2007. Nuevamente, con fecha 26 de septiembre de 2007, se formula requerimiento de subsanación de deficiencias, que, asimismo, es contestado el 7 de noviembre de 2007. El 20 de diciembre de 2007, a la vista de la documentación presentada, el Departamento de Servicios Técnicos del Distrito de Salamanca informa favorablemente la licencia.

Posteriormente, con fecha 25 de febrero de 2008, por la Secretaría del Distrito de Salamanca se formula propuesta de resolución de concesión de la licencia, sin que la misma llegase a ser decretada por el concejal presidente del distrito de Salamanca.

Ante la falta de resolución sobre la concesión de la licencia de obras solicitada para construir en la parcela de su propiedad, el 23 de mayo de 2008, la reclamante solicitó la emisión del certificado acreditativo del silencio administrativo previsto en el artículo 43.5 (actualmente 43.4) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC).

Durante la tramitación de la licencia, se formularon numerosas quejas vecinales motivadas por la alineación prevista por el planeamiento en vigor, que no contempla el retranqueo de la edificación y sobresale unos 6 metros con respecto a la alineación del resto de ese tramo de la calle. El Defensor del Pueblo, con fecha 29 de abril de 2008, remite escrito al alcalde de Madrid poniendo en su conocimiento las quejas vecinales que se han presentado ante aquella institución.

Ante tales quejas vecinales, y tras diversas reuniones mantenidas entre representantes de la Junta Municipal del Distrito de Salamanca y del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda con la empresa solicitante de la licencia, se acordó la posible permuta de la parcela afectada, pues si se rectificara la alineación oficial para acomodarla a la del resto de edificios la parcela quedaría reducida prácticamente a la mitad, reduciéndose significativamente su edificabilidad. La parcela a permutar se destinaría por el Ayuntamiento de Madrid a sala de lectura, dentro de la revitalización de la calle B, que consiste, entre otras actuaciones, en la peatonalización de un tramo de la calle. Tras diversas propuestas del Ayuntamiento de Madrid, de diferentes parcelas para su permuta, por escrito de 24 de abril de 2009 la entidad reclamante muestra su conformidad a la permuta de la parcela de su propiedad por la parcela bbb del API 11.12 Mercedes Arteaga-Jacinto Verdaguer, por lo que se inicia el correspondiente expediente administrativo de permuta.

El 6 de octubre de 2009 se notifica a la reclamante las características de las fincas a permutar, señalándose que, previamente, deben cancelarse las cargas de la finca de la calle B, nº aaa, y que, de prestar su conformidad, sería necesario la tramitación de un Plan Especial sobre la parcela de su propiedad para el cambio de uso residencial a equipamiento.

La situación queda bloqueada al encontrarse la reclamante con la negativa de la entidad financiera a cambiar la garantía hipotecaria que

recae sobre la parcela de su titularidad por la de la parcela que el Ayuntamiento ofrece en permuta.

Durante finales de 2009 y a lo largo del 2010, se llevan a cabo diversas reuniones y contactos entre representantes del Distrito y del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, con el fin de llegar a un acuerdo sobre los términos de la permuta propuesta, sin que se encuentre una solución satisfactoria.

Según se indica en el informe jurídico obrante en el expediente, la empresa afectada ha presentado ante el Juzgado de Instrucción nº 29, de Madrid, con fecha 25 de mayo de 2011, querrela por presunto delito de prevaricación contra el que entonces era concejal del distrito de Salamanca y contra el Ayuntamiento de Madrid como responsable civil subsidiario, que fue admitida a trámite por Auto de 7 de junio de 2011.

Mediante Decreto de 12 de septiembre de 2011, el concejal presidente del Distrito de Salamanca emite certificado de otorgamiento de licencia de obras de nueva planta, para el edificio sito en calle B nº aaa, reconociendo que dicha licencia ha sido obtenida por silencio administrativo positivo.

**CUARTO.-** El 22 de abril de 2009 la entidad reclamante solicitó la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la denegación de la licencia urbanística solicitada para construir un edificio residencial de nueva planta en el solar situado en la calle B nº aaa. Solicitaba, inicialmente, una indemnización por importe de quinientos cuarenta y un mil, trescientos cuarenta y tres, con cuarenta y dos euros (541.343,42 euros) por los gastos realizados -entre los que se incluían gastos derivados de la compraventa del inmueble, gastos ocasionados por la solicitud de licencia de obra de nueva planta, y gastos derivados del préstamo hipotecario concedido por una entidad de crédito-, que incrementaría posteriormente, mediante escritos

presentados en fechas 9 de febrero y 26 de abril de 2011, en la cantidad de ciento tres mil, setecientos noventa y un mil, con treinta y siete euros (103.791,37 euros), y en veinte mil noventa y dos, con noventa y tres euros (20.092,93 euros) euros, haciendo un total de seiscientos sesenta y cinco mil doscientos veintisiete, con setenta y dos euros (665.227,72 euros).

Ante la reclamación presentada, se tramitó procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En fase de instrucción se recabó informe de la Junta de Distrito de Salamanca, que lo emitió el 31 de julio de 2009, en el que se señalaba, tras relatar los hechos ya indicados, lo siguiente:

*“(...) En estos momentos la Subdirección General de Patrimonio Municipal de Suelo del citado Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda está tramitando expediente de permuta de la parcela propiedad de A, en el nº aaa de la calle B, con la parcela nº bbb del Área de Planeamiento Incorporado API 11.12 “Mercedes Arteaga-Jacinto Verdaguer”.*

*Por tanto, la licencia urbanística objeto del expediente nº ccc nunca llegó a denegarse, contando con informe favorable de los servicios técnicos y jurídicos del Distrito.*

*No se ha procedido a la devolución de las tasas abonadas en la tramitación del expediente de concesión de licencia urbanística (...).”.*

El 21 de octubre de 2009, emitió informe la Subdirección General de Patrimonio Municipal del Suelo, en el que manifestaba lo siguiente:

*“(...) Se está tramitando en este Servicio de Gestión de Suelos Dotacionales un expediente de permuta entre la parcela municipal nº bbb de la Zona 4 de la parcelación del API 11.12 “Mercedes*

*Arteaga-Jacinto Verdaguer” por la parcela sita en la C/ B n° aaa, del distrito de Salamanca, propiedad de A, con el número ddd.*

*En cuanto al estado de tramitación del mismo, está pendiente del cumplimiento del requerimiento efectuado a A al objeto de que procedan a la cancelación de las cargas existentes sobre la finca de su propiedad.*

*Asimismo, y una vez atendido el requerimiento, se llevará a cabo la tramitación por este Servicio de Gestión de Suelos Dotacionales, de la correspondiente Autorización de Parcelación-segregación de la parcela municipal propuesta para la permuta, toda vez que forma parte de una parcela de mayor cabida, concretamente la registral eee, del registro n°4”.*

También se incorporaron al expediente un informe jurídico de la Secretaría del distrito de Salamanca, de 30 de agosto de 2011, en relación a la emisión de certificado acreditativo del silencio positivo en relación a la solicitud de licencia de obras, en el que propone emitir certificado de otorgamiento de la licencia de obras solicitada por la reclamante en las condiciones establecidas en el proyecto presentado; el Decreto de 12 de septiembre de 2011, del concejal-presidente del distrito de Salamanca, por el que se acuerda lo siguiente:

*“emitir certificado de otorgamiento de la licencia de obras de nueva planta para el edificio sito en la calle B aaa, con n° de expediente ccc, en las condiciones solicitadas en el proyecto presentado. Todo ello de conformidad con lo establecido en el art. 43.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 154 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y el artículo 46 de la*

*Ordenanza Municipal de tramitación de Licencias Urbanísticas” y la notificación a la reclamante, con fecha 19 de septiembre de 2011, del mentado Decreto del Concejal Presidente.*

Tras el informe de 24 de noviembre de 2011 de la Asesoría Jurídica Municipal sobre la no concurrencia de los requisitos que la jurisprudencia y el artículo 139.1 de la LRJ-PAC exigen para que exista responsabilidad patrimonial, el 20 de diciembre de 2011, se formula por el director general de Organización y Régimen Jurídico del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada el 22 de abril de 2009.

**QUINTO.-** En ese estado del procedimiento, se dio traslado del expediente a este Consejo Consultivo para la emisión de su dictamen preceptivo. La Comisión Permanente del Consejo en su sesión de 29 de febrero de 2012 aprobó el Dictamen 125/12 en cuya Consideración de Derecho sexta señaló lo siguiente:

*“(…) desde diciembre de 2007 la reclamante dispone de licencia para construir en la parcela de su propiedad, sin que pueda considerarse que de la falta de acto expreso de concesión de aquélla se derive ningún daño para la interesada. Ello, a pesar de que la certificación del acto presunto no se ha producido hasta más de tres años después de haberse solicitado debido, según se infiere del expediente, a la negociación existente entre el Ayuntamiento y la interesada para permutar la parcela. Este retraso, que claramente contraviene lo dispuesto en el artículo 43.5 de la LRJ-PAC, vigente en el momento de la solicitud de la certificación del silencio administrativo, al exceder, con mucho, el plazo de 15 días previsto para emitir el meritado certificado, no es generador de responsabilidad de la Administración por cuanto que, a tenor del mismo precepto “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 [...] y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver” (en igual sentido el actual artículo 43.4 en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre). Es decir, la certificación del silencio administrativo, desde la reforma operada en el año 1999 en la Ley 30/1992, no es más que uno de los medios posibles para acreditar el acto administrativo producido por silencio y, en consecuencia, el retraso en la emisión de tal certificación no ha condicionado en modo alguno el que la ahora reclamante haya podido hacer valer el otorgamiento de la licencia por silencio administrativo positivo.*

*Cuestión distinta, y ajena a la responsabilidad de Ayuntamiento, es que la reclamante no haya querido hacer valer la licencia obtenida por silencio administrativo por haber aceptado voluntariamente la propuesta de la Administración de negociar la permuta de la parcela por otra de propiedad municipal. Asimismo, no son imputables a la Administración actuante las dificultades con que la empresa se ha encontrado en sus negociaciones particulares con la entidad de crédito que le otorgó el préstamo con garantía hipotecaria que recae sobre la finca, para levantar la carga que pesa sobre la finca y poder hacer efectiva la permuta de las fincas”.*

En el citado Dictamen 125/12 se concluyó que procedía desestimar la reclamación presentada el 22 de abril de 2009 por la entidad A por no concurrir los requisitos de la responsabilidad patrimonial.

**SEXTO.-** Por Decreto de 22 de marzo de 2012 de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de

Madrid se desestima la reclamación de 22 de abril de 2009 instada por A. El mencionado decreto fue notificado a la entidad reclamante el 9 de abril de 2012.

Con fecha 9 de mayo de 2012 I.Y.V. en nombre y representación de A interpone recurso de reposición contra el Decreto de 22 de marzo de 2012, que es desestimado por Decreto de 30 de agosto de 2012 notificado a la entidad reclamante el 17 de septiembre de 2012.

**SÉPTIMO.-** Presentada el día 2 de enero de 2013 la nueva reclamación de responsabilidad patrimonial citada *ut supra*, se dio traslado de la misma a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid (folio 305 del expediente) y se incorporó el expediente tramitado con relación a la reclamación de responsabilidad patrimonial de 22 de abril de 2009 (folios 306 a 673 del expediente).

Por el director general de Organización y Régimen Jurídico el 21 de marzo de 2013 se dicta propuesta de resolución por la que se propone inadmitir la reclamación planteada al amparo del artículo 89.4 de la LRJ-PAC, *“por ser manifiestamente carente de fundamento”*, ya que se considera que existe *“entre la reclamación de responsabilidad patrimonial ahora formulada una identidad de sujeto, de objeto y de “fondo” con la que fue resuelta por Decreto de 30 de agosto de 2012 de la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública de 22 de marzo de 2012, por el que se desestimaba la reclamación formulada, toda vez que la falta de resolución expresa de la licencia no constituye una lesión antijurídica, y que es un acto firme contra el que no se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo”*.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- La Administración propone la inadmisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada al amparo del artículo 89.4 de la LRJ-PAC en cuya virtud la Administración *“podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento”*.

Como recuerda la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de enero de 2012, en el mencionado artículo se contempla la inadmisión de plano de la reclamación:

*«que debe entenderse referida a los supuestos más palmarios y evidentes en los que la reclamación de responsabilidad carezca de fundamento de forma “patente y manifiesta” sin que pueda ser utilizada fuera de estos casos como un mecanismo de desestimación anticipada del fondo, pues ello reduce las garantías del solicitante y le obliga a acudir a los tribunales sin disponer de una decisión de fondo sobre la concurrencia de los requisitos en los que se funda la reclamación de responsabilidad y sin los informes técnicos preceptivos».*

Se trata de una decisión administrativa que rechaza *“ad limine”* la reclamación sin tramitar el procedimiento administrativo correspondiente en el que la parte pudiese alegar y probar la procedencia de la reclamación presentada y sin solicitar el informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

En el caso que analizamos se observa que la Administración pretende hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 89.4 de la LRJ-PAC, y rechazar *“ad limine”* la reclamación, por cuanto que, no obstante haber

solicitado el dictamen de este Consejo Consultivo, no ha tramitado procedimiento administrativo alguno, ya que no ha recabado los informes preceptivos exigidos por el artículo 10 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante RPRP) ni tampoco ha conferido a la entidad reclamante el trámite de audiencia contemplado en los artículos 84 de la LRJ-PAC y el artículo 11 del RPRP.

Sobre la procedencia de la inadmisión de plano, los tribunales se han encargado de recoger los presupuestos de la misma y así han señalado lo siguiente:

*“la facultad que el sobredicho artículo 89.4 de la Ley 30/1992 otorga a la Administración Pública exige una aplicación estricta a aquellos casos en que la solicitud del interesado se presenta carente de fundamento de una manera patente y palmaria, lo que ciertamente solo puede decidirse en función de las circunstancias concurrentes en cada caso particular, si bien al mismo tiempo es claro que un ejercicio de aquella facultad que excediera aquellos reducidos límites incidiría en una práctica administrativa abusiva con lesión de los derechos del interesado que acude ante la Administración con una determinada solicitud, que, salvo el supuesto excepcional contemplado en el referido artículo 89.4, ha de ser objeto de la correspondiente tramitación previa a su resolución .*

*De modo que en aquellos supuestos en los que la Administración inadmite la reclamación sin tramitar el procedimiento administrativo correspondiente el pronunciamiento de este Tribunal debe controlar, con carácter previo y fundamentalmente, si la reclamación presentada en vía administrativa puede ser considerada como "manifiestamente carente de fundamento", pues en caso contrario la Administración*

*habría incumplido su obligación de tramitar y resolver en cuanto al fondo la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, privando a la parte y a este Tribunal del informe técnico preceptivo para determinar si existió o no un funcionamiento anormal ...”*  
(Sentencias de la Audiencia Nacional de 5 de mayo y 16 de junio de 2009 así como la de 8 de marzo de 2012, entre otras)

En este caso sostiene la Administración consultante, como fundamento de la inadmisión, que la reclamación ahora presentada ya ha sido resuelta en el anterior procedimiento de responsabilidad patrimonial sustanciado y que culminó mediante Decreto de 30 de agosto de 2012 de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de 22 de marzo de 2012, que de acuerdo con el dictamen de este Consejo Consultivo desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial de 22 de abril de 2009.

En efecto, si analizamos ambas reclamaciones resulta que en las mismas se acciona contra la Administración por los supuestos daños y perjuicios ocasionados a la entidad reclamante durante el procedimiento de concesión de licencia de obras de nueva planta para construcción de un inmueble en el solar situado en la calle B de Madrid, si bien ahora se amplía el quantum indemnizatorio a los 4.292.106,17 euros por los mismos daños aunque incrementados en la cuantía correspondiente hasta diciembre de 2012, fecha del informe pericial que acompaña al escrito de reclamación. Los hechos que sirvieron de base a la anterior reclamación son los mismos que sirven de sustento a la actual y su fundamento jurídico ya fue analizado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 125/12, para concluir que no concurría la antijuricidad de los daños invocados.

Sostiene ahora la entidad reclamante que el retraso en la concesión de la licencia de las obras fundamenta una declaración de responsabilidad

patrimonial de la Administración, si bien este Consejo Consultivo en el citado Dictamen 125/12 tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión al considerar que la licencia fue obtenida por silencio administrativo en diciembre de 2007, por lo que desde esa fecha podía la interesada construir en la parcela de su propiedad. Se consideró que el retraso en la emisión del certificado de acto presunto, que se produjo en septiembre de 2011, tres años después de haber sido solicitado por la reclamante, no era generador de responsabilidad patrimonial por cuanto que a tenor del artículo 43.5 de la LRJ-PAC, la certificación del silencio administrativo *“no es más que uno de los medios posibles para acreditar el acto administrativo producido por silencio y, en consecuencia, el retraso en la emisión de tal certificación no ha condicionado en modo alguno el que la ahora reclamante haya podido hacer valer el otorgamiento de la licencia por silencio administrativo positivo”*. Por ello, se concluyó que no concurrían los presupuestos de la responsabilidad patrimonial. De acuerdo con nuestro dictamen, el Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid de 22 de marzo de 2012 desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

En virtud de lo que acabamos de exponer, es posible concluir que la cuestión de fondo que se pretende suscitar de nuevo por la mercantil reclamante, mediante el artificio de una nueva reclamación de responsabilidad patrimonial, ya ha sido resuelta en vía administrativa por el aludido pronunciamiento del Ayuntamiento, y que el mismo constituye un acto consentido y firme pues, según la propuesta de resolución, la mercantil interesada no lo ha impugnado en vía contencioso-administrativa. Resulta por tanto acertada la postura de la Administración de no entrar a conocer de nuevo sobre una cuestión ya resuelta con carácter firme, so pena de la vulneración del principio de seguridad jurídica.

Debemos destacar, no obstante, que no cabe hablar de “*la mal llamada <<cosa juzgada administrativa>>*” (Sentencia del Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de octubre de 2004), que se suele emplear como fórmula equivalente a la de firmeza de los actos administrativos. En este punto señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1989 que “*la expresión << cosa juzgada administrativa>> responde más a una licencia del lenguaje, a un uso metafórico del concepto, que a la existencia de una base de analogía con la institución que y única: la cosa juzgada judicial*”. Ocurre sin embargo que doctrina y jurisprudencia han venido en ocasiones admitiendo su asimilación a la cosa juzgada procesal como expresión figurada. En este sentido señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1980 lo siguiente:

*“(...)la llamada «cosa juzgada administrativa», locución incluso utilizada en el art. 63 del Reglamento de Procedimiento Económico Administrativo para referirse a la irrevocabilidad de los actos administrativos firmes, pero que la jurisprudencia sólo con grandes reservas y como expresión figurada admite en cuanto a su asimilación a la cosa juzgada procesal, tanto por la variabilidad de la actividad administrativa como por constituir la «res iudicata» una privativa condición de las resoluciones judiciales, en absoluto inatacables cuando adquieren tal eficacia, cualidad que en modo alguno corresponde a los actos administrativos que, aún firmes, pueden ser revocados y, en todo caso, revisados por esta jurisdicción”.*

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de enero de 2001 lo califica de “*completo dislate jurídico*” puesto que entiende que “*el concepto de “cosa juzgada” es propio y exclusivo de las resoluciones judiciales, en que se juzgan pretensiones, y , por tanto, su extensión a los procedimientos administrativos es*

*inapropiada, y la única excusa es que se trata de un viejo resabio, que recuerda cuando existían en siglos pasados los Juzgados y Tribunales de la Hacienda Pública, y posteriormente de la errónea concepción “jurisdiccional” de los Tribunales Económicos-Administrativos...”*

En efecto, por lo que se refiere a la cosa juzgada procesal, recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2012 lo siguiente:

*“el principio o eficacia de cosa juzgada se produce cuando la cuestión o asunto suscitado en un proceso ha sido definitivamente enjuiciado y resuelto en otro anterior por la resolución judicial en él recaída. Tal manifestación de la cosa juzgada, que consagraba el artículo 1.252 de CC y ahora el artículo 222 de la LEC 1/2.000, atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias.*

*La concurrencia de cosa juzgada exige, de acuerdo con los referidos preceptos, la triple identidad de sujetos, "causa petendi" y "petitum". A tal efecto, existe identidad subjetiva cuando recurrente y recurridos son los mismos en ambos procesos y, además, actúan en la misma calidad. La identidad en la causa de pedir o "causa petendi" se refiere a la fundamentación de la pretensión, y el petitum es titularidad jurídica reclamada cuya declaración se pretende y concreta en el suplico de la demanda”.*

Como ya recogiera la referida Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1980 ese

*“valor o eficacia de cosa juzgada es predicable únicamente de los actos jurisdiccionales; cuando el legislador disponga que determinadas*

*manifestaciones de voluntad de los Jueces gozan de la presunción «iuris et de iure» de que su contenido es verídico (arts. 1251 y 1252 del C. Civ.) crea el poder judicial o jurisdiccional; es dicha presunción indestructible -presunción que no es presunción sino afirmación- descansa la inatacabilidad y prevalencia de la sentencia firme a cualquier otro acto jurídico que no sea una manifestación del propio poder legislativo; al margen de estos actos jurisdiccionales se encuentran las situaciones jurídico administrativas que vienen y manifiestan toda su virtualidad desde el momento mismo de su nacimiento, su eficacia no queda paralizada por la acusación de haber infringido la legalidad, sólo desaparecen sus efectos o dejan de producirse, cuando quien tiene la facultad para ello, y en el ejercicio de esta facultad, declara que las manifestaciones del poder administrativo (actos administrativos) son contrarios al Derecho; la diferencia, pues, es clara y la imprecisión terminológica también, la preexistencia de ese acto administrativo es alegable, mas no como determinante de una excepción de cosa juzgada...”.*

Hecha la anterior precisión, nos encontramos en este caso ante la imposibilidad de volver a plantear, en un nuevo procedimiento, lo ya resuelto con carácter firme en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos, sin perjuicio de la posibilidad de revisión de los actos nulos en los supuestos establecidos por la ley. En consecuencia, no resultaría procedente, al amparo del principio de seguridad jurídica, un nuevo procedimiento para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de los hechos expuestos por la entidad reclamante.

En este caso la inadmisión *ad limine*, a juicio de este Consejo Consultivo, resulta procedente pues los elementos que la configuran, conforme a lo expuesto, resultan manifiestos.

Ahora bien dicha inadmisión no exige la tramitación de procedimiento y por tanto la emisión del dictamen no resulta procedente, en virtud de lo establecido en el artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en donde se regula el ámbito competencial del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Por lo anteriormente expuesto el Consejo Consultivo adopta el siguiente

### **ACUERDO**

Devolver el expediente, cuyos datos figuran en los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, por no ser procedente el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 29 de mayo de 2012