

Dictamen n<sup>o</sup>: **100/10**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **14.04.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 14 de abril de 2010, a solicitud del Vicealcalde de Madrid, (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), al amparo del artículo 13.1.f) 1<sup>o</sup> de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la empresa A, en adelante la empresa, por los daños ocasionados como consecuencia de la orden de suspensión de las obras de construcción de apartamentos turísticos en el Camino B n<sup>o</sup> aaa, de Madrid, por los que reclama una indemnización de 10.786.442,11.-€.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 18 de marzo de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, mediante escrito de 15 de marzo de 2010, solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial de referencia procedente del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, remitidos por el Vicealcalde de la capital, por delegación del Alcalde en virtud de Decreto de 1 de septiembre de 2008.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a registrar su entrada con el número 88/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo el plazo para la emisión del dictamen el próximo 26 de abril de 2010.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección II, cuya Presidenta, la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 14 de abril de 2010.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por la reclamante el día 20 de noviembre de 2007 (folios 1 a 15 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, especificando como daños sufridos los siguientes: IBI correspondiente al año 2007, intereses de las cantidades dejadas de percibir de los compradores, eventuales daños y perjuicios a abonar a los compradores, comisiones entregadas a los comerciales, perjuicios derivados de la dificultad de venta ante la nueva situación económica, penalizaciones derivadas de suministros de proveedores, costes derivados de los préstamos hipotecarios y eventualmente los daños derivados de nuevas resoluciones de contratos.

Adjuntando para acreditar los hechos referidos la documentación que considera pertinente, siendo destacables los siguientes hechos:

1.- Con fecha 19 de julio de 2005 la entidad reclamante solicita licencia urbanística de obras, por el procedimiento ordinario, para la construcción

de 217 apartamentos turísticos, pista de tenis, paddle, garaje y piscina en el Camino B nº 3 de Madrid (folio 35 del expediente administrativo).

Mediante escrito de 3 de octubre de 2005, se requirió a la reclamante determinada documentación para complementar la solicitud inicial (folio 36 del expediente administrativo), requerimiento que fue atendido mediante escrito de 2 de diciembre de 2005, y la documentación que le acompaña (folios 38 a 46 del expediente administrativo).

Con fecha 13 de octubre de 2005 la empresa constructora y hoy reclamante, obtuvo un permiso provisional para el inicio de las obras de vaciado del solar y construcción de muros de contención, correspondiente a la solicitud de licencia única de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34. 6 de la Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas, resolución que le fue notificada el día 19 del mismo mes (folios 302 a 304 del expediente administrativo).

Con fecha 29 de diciembre de 2005, tal y como se refiere en el Informe elaborado por el Departamento de Licencias II de la Dirección General de Ejecución y Control de la Edificación, de 25 de marzo de 2008, la reclamante recibe notificación de la Administración, en la que se informa que el Pleno del Ayuntamiento, del día 22 de diciembre de 2005, adoptó el acuerdo de aprobación inicial de una modificación puntual del PGOUM de 1997, por la que se impide la construcción de apartamentos turísticos en zonas destinadas a actividades económicas, y la suspensión de las licencias en tramitación.

2.- La reclamante comienza la obras por entender, tal y como manifiesta en el escrito de reclamación, que la licencia había sido obtenida tácitamente con anterioridad al 2 de febrero de 2006, día en que se dicta Resolución por la Gerente de la Junta Municipal de Vallecas Villa, ordenando la suspensión inmediata de las obras de nueva planta iniciadas, al comprobarse

en visita de inspección girada con fecha 20 de diciembre de 2005, que las mismas excedían del contenido de la licencia provisional concedida, en concreto por lo que se refería a la cimentación de zapatas (folios 88 y 75 respectivamente del expediente administrativo).

Consta, asimismo, Resolución del Director General de Gestión Urbanística de 10 de marzo de 2006 por la que se ordena la suspensión inmediata de las obras de nueva planta.

Contra la resolución de 2 de febrero, se interpone recurso de reposición el 16 de marzo de 2006, por la empresa promotora -si bien el mismo no consta en el expediente-, que fue desestimado mediante resolución de la Gerente de Distrito con fecha 14 de junio de 2006 (folio 97 del expediente administrativo).

Contra la resolución del recurso de reposición interpuesto contra la orden de suspensión inmediata de las obras de 2 de febrero de 2006, se interpone recurso contencioso administrativo demandando la anulación de la resolución impugnada y el derecho a ser indemnizada por los perjuicios sufridos durante el período de suspensión de las obras. Dicho recurso, se sustanció ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 21 de Madrid bajo el número de autos 109/2006. Con fecha 12 de marzo de 2008 se dicta la Sentencia 88/2008, que se incorpora a los folios 419 a 423 del expediente administrativo, en cuyo fallo se desestima la demanda, considerando que no puede obtenerse ninguna licencia por el mecanismo del silencio administrativo si su otorgamiento está previamente suspendido, en aplicación de lo señalado en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1996, sin pronunciarse respecto a la pretensión indemnizatoria ejercida por la demandante.

Dicha Sentencia es recurrida en apelación por la demandante ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que con fecha 23 de octubre de

2008 dicta sentencia en la que se desestima el recurso interpuesto por la reclamante, y se confirma la sentencia dictada en primera instancia, aunque por motivos distintos de los sentados en la misma. En concreto, considerando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que en las obras de nueva planta para que pueda considerarse concedida la licencia por silencio administrativo, no basta con que se produzca el transcurso del plazo previsto para su otorgamiento de forma expresa, sino que además es preciso que en la documentación que se acompañe a la solicitud se aporte declaración del técnico o los técnicos autores sobre su conformidad a la ordenación urbanística aplicable, que en su caso supondría la asunción por el técnico firmante de la responsabilidad que dicha declaración pudiera resultar, y que en este caso no se presentó (folio 424 a 431 del expediente administrativo).

3.- Debe destacarse que durante la tramitación del proceso judicial, la Coordinadora General de Urbanismo dicta una Instrucción, de fecha 2 de agosto de 2006, que se incorpora al folio 330 del expediente administrativo, en la que indica que deberían continuar los procedimientos de concesión de licencias en aquellos procedimientos, en los que constara la concesión de licencias parciales.

Solicitada por la reclamante la aplicación de la citada Instrucción a la solicitud de licencia presentada en julio de 2005, mediante escrito de 1 de septiembre de 2006, con fecha 17 de noviembre de 2006, la Coordinadora General de Urbanismo, resuelve conceder a la reclamante licencia para llevar a cabo las obras en los términos solicitados de conformidad con la Instrucción de 2 de agosto de 2006 (folio 359 del expediente administrativo).

**TERCERO.-** 1.- Interpuesta la anterior reclamación, el Ayuntamiento de Madrid procede a incoar expediente de responsabilidad patrimonial el día 3 de diciembre de 2007 (folio 47), mediante la remisión de la reclamación a C, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11.3º del Pliego de Condiciones Técnicas que rige la póliza del Seguro de Responsabilidad Civil que el Ayuntamiento tiene suscrita con la compañía de seguros D.

2.- En fecha 20 de diciembre de 2007 (folios 49 a 51), se requiere a la empresa reclamante para que aporte declaración en que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada, como consecuencia del daño sufrido; para el caso de que actúe por representante que aporte justificación de la representación con la que actúa, indicación de si por esos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, e indicación detallada del lugar de los hechos.

En el mismo escrito, se le realiza la advertencia de que, en caso de no cumplimentar el requerimiento en el plazo de diez días, se le tendrá por desistido de su solicitud, en aplicación de los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en relación con el artículo 6 del Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; RPRP).

3.- La reclamante, mediante escrito presentado el día 8 de enero de 2008, cumplimenta el trámite conferido, aportando escritura de apoderamiento de la empresa interesada a nombre del firmante de la

reclamación, e indicando expresamente la ubicación de las obras (folio 53 del expediente administrativo).

4.- El 24 de enero de 2008 (folio 61), se solicita a la Coordinadora General de Urbanismo, que recabe informe de la Subdirección General de Edificación, sobre determinados extremos:

- Si las obras que denuncia el reclamante estaban amparadas por licencia urbanística de conformidad con lo establecido en el art. 3 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, y fecha a partir de la cual debe entenderse el otorgamiento.

- En caso afirmativo, motivos por los que se procedió a ordenar la suspensión inmediata de las obras que se realizaban en la finca sita en el Camino B nº aaa.

- Cualquier otro extremo que se considere oportuno y sea de interés para determinar la existencia de responsabilidad, y a quién debe ser imputada.

5.- En fecha 25 de marzo de 2008 se emite el correspondiente informe en el que se indica que *“la tramitación de la licencia de referencia solicitada por la Sociedad A fue objeto de suspensión, tras la aprobación inicial por parte del Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el 22 de diciembre de 2005, de la Modificación del Plan General relativa a la implantación de modalidad de alojamiento temporal diferentes de hotel, en parcela de uso cualificado industrial, en coexistencia con terciario, al amparo de lo establecido en el art. 57. a) de la Ley 9/2001, y art. 120 del Reglamento de Planeamiento urbanístico, RD. 2159/78, de 23 de junio”*.

Por su parte, con fecha 30 de junio de 2008, se solicita nuevo informe de la Junta Municipal del Distrito de Villa de Vallecas, que con fecha 4 de julio de 2008, en contestación a la solicitud de informe, acompaña una

serie de documentos y señala que *“Las circunstancias técnico jurídicas que motivaron la orden de suspensión de las obras ejecutadas por A, dictada por la Gerente de Distrito de Villa de Vallecas de 2 de febrero de 2006, (...) teniendo su fundamento en no estar amparadas las obras de cimentación de zapatas que se estaban realizando, en la licencia provisional para el vaciado y la contención de muros concedida en ese momento en el expediente n° bbb” (folio 74 del expediente administrativo).*

Por último, el 17 de julio de 2008 se solicita informe del Servicio de Disciplina Urbanística sobre las circunstancias técnico jurídicas que motivaron la orden de suspensión de las obras, (folio 78 del expediente administrativo), que lo emite el 19 de enero de 2009.

En este informe se hace constar que además de la cimentación de zapatas, la empresa promotora había instalado tres grúas, dos casetas prefabricadas, una oficina, y un soporte publicitario careciendo de la preceptiva licencia, por considerar que la licencia estaba concedida por silencio administrativo positivo, concluyendo que *“No es posible invocar perjuicio alguno motivado por la orden de suspensión de las obras ya que el titular no disponía de la preceptiva licencia de obras de nueva planta ni estaba en condiciones de considerar obtenida ésta por silencio administrativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 .2 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC, art. 8.1.b) del Texto Refundido 2/2008 de la Ley del Suelo y art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley del suelo vigente en la época en que se produjeron los hechos que motivan la presente reclamación. Ambos preceptos establecen que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico”.*



6.- Vistos los informes anteriores, se da trámite de audiencia a la empresa por plazo de quince días, en fecha 2 de febrero de 2009, notificado el día 9 del mismo mes (folios 123 a 125).

Con fecha 18 de marzo de 2009, previa comparecencia, se presenta escrito de alegaciones por la citada empresa, en el que se solicita la unión al expediente como prueba documental del conjunto de documentos acompañados al escrito de reclamación y de un informe pericial elaborado con el objeto de acreditar la cuantía de los daños ocasionados (folio 136 del expediente administrativo).

**CUARTO.-** Concluida la instrucción del expediente, por el Director General de Organización y Régimen Jurídico del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, se emite propuesta de Resolución el 4 de marzo de 2010, en la que se concluye que, dado que la Sentencia dictada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, afirma que no se puede considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, la actuación del Ayuntamiento fue ajustada a Derecho y por tanto concurre en la empresa el deber jurídico de soportar el daño.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

## **CONSIDERACIONES EN DERECHO**

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LCC), según el

cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada*”. En el caso que nos ocupa, la empresa ha cifrado el importe de su reclamación en 10.786.442,11 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (“*Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local*”), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose en el caso presente hecho llegar la solicitud al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante oficio del Vicealcalde de 11 de marzo de 2010, adoptado por delegación en virtud de Decreto del Alcalde de 1 de septiembre de 2008.

**SEGUNDA.**-Concurre en la empresa la condición de interesada, *ex* artículo 31 de la LRJ-PAC, al recaer en su patrimonio el daño alegado.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que Corporación Municipal en la que se inserta el órgano que dictó el acto al que se atribuye el efecto lesivo.

La Resolución, a cuyos efectos se atribuye el daño por parte de la reclamante, es de fecha 2 de febrero de 2006, habiéndose presentado la correspondiente reclamación, el 20 de noviembre de 2007. A pesar de haber transcurrido más de un año hemos de estimar que la acción ha sido ejercitada en tiempo hábil, toda vez que si bien el origen del daño alegado lo constituye la resolución de 2 de febrero de 2006, el efecto lesivo del mismo se manifiesta con posterioridad (IBI 2007, intereses de las cantidades dejadas de percibir de lo compradores, comisiones a los comerciales y costes de publicidad, perjuicios derivados de la mayor dificultad de venta, incrementos de precios de suministro, resoluciones de contratos y costes consecuencia de los mismos), resultando de aplicación el art. 142.5 de la LRJ-PAC. *“El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.”*

**TERCERA.-** En la tramitación del procedimiento, se han seguido los cauces previstos tanto en la LRJ-PAC como en el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante RPRP). Ya hemos hecho mención a los informes evacuados por la Subdirección General de Edificación, la Junta Municipal de Distrito Vallecas Villa, y el Servicio de Disciplina Urbanística, exigidos por el artículo 10.2 de la misma norma reglamentaria y al trámite de audiencia otorgado a la empresa.

**CUARTA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula el reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, como bien se

razona en la propuesta de resolución, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia:

1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras).

2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración,

previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos:

*“La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.*

**QUINTA.-** Acreditado el daño mediante informe pericial aportado por la empresa, y mediante requerimientos de resolución de contratos de compraventa de los apartamentos que fueron objeto de la construcción, es preciso examinar la concurrencia del resto de los requisitos, más arriba indicados, para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Para que exista una lesión indemnizable no es suficiente que concurra un perjuicio material, sino que se requiere que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, y el perjuicio es antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre y cuando la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de

soportarlo. En tal sentido, el artículo 141.1 de la LRJ-PAC dispone claramente que *“sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*. Es decir, para que concurra el requisito de la lesión a efectos de su resarcimiento como consecuencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es preciso que no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate, cual sucede cuando concurre un título jurídico que determina o impone inexcusablemente ese perjuicio (pena de prisión, imposición de sanciones, liquidación de tributos, etcétera) o en aquellos supuestos en que no hay ruptura del principio de igualdad (colindancia con vías públicas) o cuando el interesado se coloca voluntariamente en una situación de riesgo, casos estos que guardan una íntima conexión con la relación causal y los problemas relacionados con la culpa del perjudicado.

En este caso, ambas sentencias tanto la dictada en primera instancia como la Sentencia dictada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, consideran que el Decreto impugnado es conforme a Derecho, aunque en base a distintos argumentos.

Debe partirse de la consideración de que las sentencias están revestidas de fuerza de obligar, que implica el acatamiento de los pronunciamientos sentados en las mismas, pronunciamiento que en este caso afirma la legalidad del acto al que se imputa por la reclamante el daño que aduce ha sufrido. Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.218 del CC, los documentos públicos, entre los que se encuentran las sentencias, hacen prueba plena del hecho que motiva su otorgamiento y de su fecha. De esta forma, tanto por sus propios efectos consustanciales, relativos a su fuerza de obligar, como por considerar que la sentencia es un medio de prueba incorporado al procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo cierto es que se impone al órgano decisor el acatamiento de su contenido

En concreto, la sentencia dictada en apelación considera que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, para que en las obras de nueva planta pueda considerarse concedida la licencia por silencio administrativo, no basta con que se produzca el transcurso del plazo previsto para su otorgamiento de forma expresa, sino que además es preciso que en la documentación que se acompañe a la solicitud se aporte declaración del técnico o los técnicos autores sobre su conformidad a la ordenación urbanística aplicable, que en su caso supondría la asunción por el técnico firmante de la responsabilidad que dicha declaración pudiera resultar :

*“Cuando se trate de obras de nueva planta o de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación en edificios ya existentes, de carácter provisional o permanente, con o sin previa demolición de aquéllos, que, conforme a la legislación general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación, la intervención municipal se producirá conforme a las siguientes reglas:*

*1º Sólo podrá comenzarse la ejecución de las obras previa licencia urbanística, solicitada con aportación de los siguientes documentos:*

*a) Proyecto técnico de obras de edificación redactado por técnico competente.*

*b) Declaración del técnico o los técnicos autores sobre su conformidad a la ordenación urbanística aplicable.”(...)*

Además, abunda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al señalar que *“su omisión (la de la declaración del técnico), aun cuando no haya sido objeto de subsanación por parte de la Administración, impide que se pueda entender obtenida la licencia por lo que si se dicta un acuerdo expreso de la Administración, aun pasado el*



*plazo, denegatorio de la licencia no puede afirmarse que se revoque la concedida de forma tácita ya que dicha concesión no llegó a perfeccionarse por falta de uno de sus requisitos esenciales En el caso presente no consta que dicha certificación se acompañara a la licencia por lo que no puede entenderse concedida la licencia por silencio positivo”.*

Hallándose pues acreditado que el 2 de febrero de 2006 la reclamante carecía de licencia por no haberse adquirido ésta por silencio administrativo, la resolución municipal acordando la suspensión inmediata de las obras, supuso la ejecución de una potestad, cuyo ejercicio le viene impuesto por la normativa de aplicación en defensa de la legalidad urbanística. Así el artículo 193.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid dispone: *“Cuando un acto de construcción, edificación o uso del suelo sujetos a intervención municipal se realizase sin licencia u orden de ejecución conforme a esta Ley o sin ajustarse a las condiciones señaladas en una u otra, el Alcalde dispondrá de la suspensión inmediata del acto, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado.”* En el mismo sentido se pronuncia el artículo 248 del Suelo Texto Refundido de la Ley del Suelo 1/1992, de 26 junio, vigente en el momento de los hechos.

En el presente caso, fue la propia conducta de la reclamante la que, iniciando las obras sin contar con la licencia preceptiva, provocó los daños cuya indemnización demanda, encontrándonos con una ausencia de nexo causal entre estos y la actuación administrativa. No obstante ello, aún admitiendo a título de hipótesis, tal y como sostiene la reclamante que los daños se derivan del Decreto de suspensión de las obras de 2 de febrero de 2006, el perjudicado viene obligado a soportarlos tal y como ya señalábamos en nuestro dictamen número 48/2010, dado que no resultan antijurídicos, en la medida en que dichos perjuicios, tienen origen en una



actuación administrativa realizada en defensa del interés general (restauración de la legalidad urbanística), constituyendo una manifestación del poder de policía de las Administraciones Públicas.

Así se pronuncia el Tribunal Supremo en la Sentencia de 28 enero 2000, (RJ 2000\579), o la Sentencia de 13 octubre 2009 (RJ 2009\7508), cuando señala que *“las pérdidas económicas padecidas por la paralización de las obras no pueden imputarse causalmente al Ayuntamiento de Carreño, que se limitó a restaurar la legalidad conculcada”*. O la de 21 diciembre 1993, RJ 1993\9658: *“es clara la inconcurrencia del principal de los presupuestos que exige la responsabilidad patrimonial de la Administración Municipal conforme, a la sazón, a los arts. 5.C) y 54 de la Ley 7/1985, de 2 abril (RCL 1985\799 , 1372 y ApNDL 205), luego desarrollados en los 223 a 225 del Reglamento de 28-11-1986 (RCL 1986\3812 y RCL 1987\76), 40 a 42 de la Ley de 26-7-1957 (RCL 1957\1058 , 1178 y NDL 25852), 121 a 123 de la Ley de 16-12-1954 (RCL 1954\1848 y NDL 12531), 133 a 138 del Reglamento de 26-4-1957 (RCL 1957\843 y NDL 12533) y 106 de la Constitución Española de 1978 (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), es decir, la propia lesión resarcible, toda vez que el detrimento patrimonial no fue antijurídico al estar producido por una actuación acomodada a la ley que el sujeto que lo sufrió tenía el deber jurídico de soportar”*.

**ÚLTIMA.-** La competencia para resolver los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial corresponde a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, de acuerdo con el artículo 17.1.n) y 17.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad de Madrid, en relación al artículo 4.2.1.d) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 18 de junio de 2.007, y contra él cabrá recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo

Contencioso-Administrativo, ex artículo 8.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 este Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 14 de abril de 2010