

Dictamen n^o: **432/14**
Consulta: **Alcalde de Alcobendas**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **08.10.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de octubre de 2014, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de Alcobendas, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil A sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Alcobendas por los perjuicios económicos ocasionados como consecuencia del retraso en la concesión de las licencias de obra y actividad para un local ubicado en la calle B n^o aaa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 11 de marzo de 2014 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Alcobendas la reclamación de responsabilidad patrimonial referida.

La entidad reclamante exponía que se le han causado perjuicios económicos derivados del retraso en la concesión de las licencias municipales de obras de acondicionamiento y de instalación de la actividad de supermercado, respecto de un local ubicado en la calle B n^o. aaa, que solicitó el 30 de junio de 2009.

Señalaba que tras el informe técnico municipal, en el que se consideraba que el *“uso comercial en locales en semisótano y sótano primero de la Ordenanza de Edificación, Construcciones e Instalaciones del Ayuntamiento de Alcobendas, la actividad solicitada no es autorizable”*, se denegó la licencia de actividad y posteriormente la de obras; igualmente que tras la desestimación del recurso de reposición acudió a los tribunales, dictándose Sentencia de 11 de abril de 2012 (Juzgado núm. 25 de Madrid), por la que se estimó parcialmente el recurso interpuesto y ordenó retrotraer las actuaciones al momento de subsanación de los defectos advertidos en los informes técnicos.

Finalmente, las licencias fueron otorgadas mediante Decretos de fechas 25 de febrero de 2013 y 6 de marzo de 2013, respectivamente.

Consideraba la reclamante que la denegación de las licencias de obra y actividad ocasionaron graves perjuicios a la mercantil, consistentes en:

- La imposibilidad de ejercitar la actividad desde el 30 de septiembre de 2009, hasta el 13 de marzo de 2013, fecha en que se notificó la concesión de ambas licencias; así como la pérdida de valor del inmueble.
- El coste de oportunidad derivado de la imposibilidad de destinar los capitales dejados de percibir, ni al referido negocio ni a ningún otro.

De acuerdo con un informe emitido por la entidad C, el cual adjuntaba a su reclamación, estimaba el perjuicio económico ocasionado en seiscientos setenta y seis mil quinientos diecisiete euros con cincuenta y seis céntimos de euro (676.517,56 €).

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

1.- Con fecha 30 de junio de 2009, la mercantil reclamante presentó ante el Ayuntamiento de Alcobendas dos solicitudes de licencias, de obras para acondicionamiento de local y de actividad para la instalación, apertura y funcionamiento de supermercado, respecto del local situado en la calle B nº. aaa de Alcobendas.

2.- Los servicios técnicos municipales del Departamento de Industria informaron desfavorablemente la solicitud de concesión de licencia de instalación de la actividad con fecha 14 de agosto de 2009, expresando:

“Considerando que la actividad solicitada se pretende desarrollar en planta bajo rasante, de acuerdo al vigente Plan General de Ordenación Urbana de Alcobendas, en su apartado 4.4 USO TERCIARIO, subapartado 4.4.3 Condiciones de los locales Clase B. Comercial y de acuerdo al artículo 98. Uso comercial en locales en semisótano y sótano primero de la Ordenanza de Edificación, Construcciones e Instalaciones del Ayuntamiento de Alcobendas, la actividad solicitada no es autorizable”.

De igual forma, los servicios técnicos del Departamento de Licencias de Obra emitieron, con fecha 14 de septiembre de 2009, informe desfavorable por el mismo motivo.

3.- Conviene señalar que por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 9 de julio de 2009 (BOCM nº 173 de 23 siguiente) se procedió a la aprobación de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Alcobendas/1999, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 25 de agosto.

Las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana revisadas, determinaban como excepción que, *“en aquellos edificios donde se haya computado a efectos de edificabilidad la superficie de los locales situados en planta semisótano, se podrán autorizar en este nivel*

semisótano, los usos correspondientes o la planta sobre rasante a excepción del uso residencial”.

4.- Mediante sendas resoluciones municipales, ambas de fecha 21 de septiembre de 2009, fueron denegadas las licencias solicitadas, con fundamento en los informes ya citados.

5.- Impugnadas en reposición, bajo el argumento de que para el recurrente el local no tenía la consideración de planta bajo rasante (ni sótano, ni semisótano) y sí la condición de planta baja, fueron desestimados mediante decretos de 8 y 23 de febrero de 2010, por estimar que el local no podía tener la condición de planta baja sobre rasante y sí de planta semisótano habida cuenta de su ubicación y características físicas, y que por tanto el uso terciario no estaba permitido.

6.- Contra las antedichas resoluciones desestimatorias, la mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo, formalizando demanda en la que reiteró y argumentó sobre la condición de planta baja sobre rasante del citado local, conforme a la normativa urbanística del municipio, en contra del parecer de los Servicios Técnicos municipales para los que siempre mereció la condición de planta semisótano bajo rasante.

Además planteó como cuestión nueva que, con motivo de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcobendas, que había entrado en vigor el 25 de agosto de 2009, existía la posibilidad de permitir el uso comercial en locales ubicados en planta semisótano que cumplieran determinados requisitos y siempre que dicha planta hubiera computado en edificabilidad en la correspondiente licencia municipal de construcción, requisitos que a su juicio se cumplían.

7.- El citado recurso contencioso-administrativo fue parcialmente estimado mediante Sentencia n.º. 200/2012, de 11 de abril de 2012, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º. 25 de Madrid, al considerar

que, si bien el local se ubicaba en la planta semisótano del edificio al que pertenecía, en cuanto a su posible uso se debían aplicar las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana revisado, referidas a las condiciones del uso terciario comercial, que tuvieron entrada en vigor el 25 de agosto de 2009.

Además se consideraba que la superficie del local se había computado a efectos de edificabilidad por lo que se cumplían todos los requisitos para autorizar el uso terciario conforme las normas urbanísticas tras la modificación del Plan General.

En dicha Sentencia se argumentaba así que:

“Las alegaciones en este punto de la contestación a la demanda no pueden estimarse porque las licencias, en manzana cerrada, zona 1, grado 2 del Plan se conceden basándose en la alineación y fondo edificable y nº de plantas, sin tener en cuenta el número de metros cuadrados de edificabilidad admisible, pues la licencia se concedió conforme al proyecto presentado en el que sí se computaba como planta el semisótano y los metros cuadrados del mismo.

De esta forma al valorarse la edificabilidad conforme a la superficie de la parcela y altura máxima edificable, no por ello se deja de tener en consideración el volumen y el número de plantas posibles”.

Por ello el Fallo dispuso retrotraer las actuaciones de los expedientes al momento de subsanación de los defectos advertidos en los informes técnicos municipales.

7.- En ejecución de dicho fallo judicial, mediante resolución municipal adoptada por Decreto de 4 de julio de 2012, se dejaron sin efecto los Decretos municipales anulados y se dispuso retrotraer las actuaciones de los

correspondientes expedientes, y mediante Decretos de fechas 25 de febrero y 6 de marzo de 2013 se otorgaron las licencias de instalación de la actividad de supermercado y la licencia de obras de acondicionamiento del local.

8.- Por otra parte, y con objeto de aplicar con carácter general la regla establecida para este supuesto por la mencionada Sentencia, se aprobó la Instrucción Técnica de 23 de abril de 2012 que determinó como criterio técnico interno de aplicación lo siguiente:

“Aquellos Semisótanos que se encuentren en lo ORDENANZA ZONA I MANZANA CERRADA del Plan General de Ordenación Urbano de Alcobendas, es decir, aquello en lo que lo edificación máximo no se establece en función del número concreto de edificabilidad o en m²/m², si no que lo determinan otros parámetros urbanísticos como son fondo edificable y número de plantas, también se pueden acoger o la Modificación del Plan General que autorizó implantar en los Semisótanos aquellos usos que se puedan dar en plantas sobre rasante y con las condiciones que para ellos se establezcan”.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el 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).

Constituyen aspectos a destacar de su tramitación, los siguientes:

Con fecha 3 de julio de 2014, la Subdirección General de Licencias de Obras emitió informe técnico jurídico en el que señalaba:

- Que la denegación fue ajustada a derecho conforme las normas urbanísticas aplicables en el momento de la solicitud de la licencia.

- Que la única cuestión alegada por la interesada fue que el local tenía la condición de planta baja (sobre rasante), mientras que el Ayuntamiento consideraba que se trataba de un semisótano (bajo rasante), y que la Sentencia le dio la razón en este punto.

- Que la nueva normativa municipal autorizó el uso terciario en semisótanos *“siempre y cuando su superficie hubiese computado a efectos de edificabilidad”*, por lo que una interpretación literal de dicha modificación no permitía su aplicación al ámbito de la Zona I donde se encuentra el local, ya que las edificaciones ubicadas en esta Zona no se encuentran referidas al parámetro de edificabilidad, siendo que se establecen en función del fondo máximo edificable y del número de plantas o altura de la edificación.

- Que la Sentencia plasmó un problema interpretativo y determinó asimilar la superficie construida a la superficie edificable para valorar la medición de la edificabilidad respecto del edificio al que pertenece el local, por lo que a fin de posibilitar su aplicación y sin que existiera por ello perjuicio al interés general (por lo que no se recurrió), se dictó la instrucción técnica ya referida.

Concluía el precitado informe en que por todo ello el Ayuntamiento no actuó de modo irrazonable, y por tanto en *“(…) la ausencia de antijuridicidad del daño, lo cual implica que la entidad reclamante tenía la obligación de soportar las consecuencias jurídicas aparejadas a la tramitación y resolución de los expedientes administrativos (...) de solicitud de licencias de obras y de actividad respecto del local (...)”*.

De igual forma, los Servicios Técnicos de la Dirección General de Urbanismo y Obras emitieron informe, de fecha 11 de julio de 2014, en el que se rebatía la valoración de los perjuicios realizada por la interesada y consideraba que la valoración de la pérdida de rentas adolece de falta de justificación del método utilizado; que solo se tienen en cuenta los ingresos y no los gastos, que utiliza factores de homogeneización no justificados o contradictorios y que parte de la comparación con otros supuestos de locales en planta baja cuando se trata de un local en semisótano.

La instructora del procedimiento, con fecha 11 de julio de 2014, confirió trámite de audiencia al reclamante que presentó escrito de alegaciones el 25 de julio siguiente, en el que mostraba su disconformidad con los informes emitidos por los Servicios Jurídicos de la Subdirección General de Licencias de Obras y por los Servicios Técnicos de la Dirección General de Urbanismo y Obras, incidiendo en los argumentos del informe elaborado por C.

En respuesta a las anteriores alegaciones, los Servicios Técnicos de la Dirección General de Urbanismo y Obras emitieron nuevo informe (sin fechar) en el que se insistía en la incorrección de la valoración realizada por la entidad reclamante.

Finalmente, con fecha 5 de agosto de 2014, se formuló propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial, al considerar inexistente el nexo causal entre el daño sufrido por la mercantil y el funcionamiento de los servicios municipales y no existir antijuridicidad el daño.

CUARTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por la alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de Alcobendas, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 3 de septiembre de 2014, por

trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por la Excm. Sra. Dña. Beatriz Grande Pesquero, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 8 de octubre de 2014.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de estos antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado 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 (LCC) por ser el importe de la reclamación de cuantía superior a 15.000 euros, y se efectúa por la alcaldesa (en funciones), órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de la LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de persona interesada, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

(LBRL), en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

La mercantil reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto es la solicitante de las licencias denegadas y propietaria del local.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Alcobendas en cuanto titular de la competencia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística ex artículo 25.2.d) de la LBRL.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.4 de la LRJ-PAC, la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración como consecuencia de la anulación por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de un acto administrativo, prescribe al año de dictarse la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el apartado 5. Éste establece que en todo caso el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

La determinación de la fecha del inicio del cómputo del plazo requiere tener en cuenta en el caso que nos ocupa que, como venimos considerando, rige en este ámbito el principio de la *actio nata*, de modo que el plazo de prescripción comienza a correr desde que la acción pudo ejercitarse, es decir cuando se conocieron los elementos que permitían su ejercicio, esencialmente el conocimiento del daño y de su ilegitimidad (dictámenes 51/10, 156/11, y 439/11, entre otros).

De este modo el *dies a quo* no es el de la notificación de la Sentencia (20 de abril de 2012), sino la fecha en que, en su cumplimiento, se notificó la concesión de la licencias solicitadas (13 de marzo de 2013), momento en que se puede conocer tanto el alcance como los perjuicios económicos que

el interesado considera se le han irrogado. Por ello la reclamación debe considerarse presentada dentro del plazo legal al haberse interpuesto con fecha 11 de marzo de 2014.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido los trámites previstos en la normativa aplicable. De este modo se han emitido los correspondientes informes por los distintos servicios municipales competentes de acuerdo con el artículo 10 del RPRP y se ha realizado el otorgamiento del trámite de audiencia a la interesada, de conformidad con el artículo 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

TERCERA.- Entrando ya a analizar el fondo de la pretensión que se formula, 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 la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

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

Igualmente, recoge dicha Sentencia que:

“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.

CUARTA.- En supuestos como el presente, la determinación de la posible responsabilidad de la Administración, se encuentra vinculada a si la anulación judicial de las resoluciones administrativas que denegaron las licencias solicitadas, determina la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo en cuenta que se constata (sin perjuicio de su valoración) la existencia de un daño económico provocado por lo que para la entidad recurrente es una injustificable denegación de licencias.

Debemos partir de que, con carácter general, el artículo 142.4 de la LRJ-PAC, establece que *“la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización (...)”*, así como que resulta necesaria la existencia de un título que imponga al reclamante el deber jurídico de soportar el daño ya que solo son indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC).

Por otra parte, desde un punto de vista sectorial, la legislación urbanística establece la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la denegación improcedente de licencias desde el Texto Refundido de la

Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio cuyo artículo 240 establecía que en los supuestos de denegación improcedente de licencias los perjudicados podían solicitar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados “(...) *en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad*”.

Dicha norma pasó, con mínimos retoques, al artículo 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones y al artículo 30 d) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, actualmente artículo 35 d) del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que dispone:

*“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: 4...)
d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”.*

Ello sentado, el desarrollo jurisprudencial de la cuestión relativa a la responsabilidad patrimonial administrativa en los supuestos de anulación de actos en vía administrativa o judicial, alude a que el derecho a una indemnización en tales casos no se presupone por la sola anulación del acto sino que es preciso que concurren los requisitos exigidos con carácter general para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de modo que dicha responsabilidad no se puede excluir o admitir con criterios maximalistas (como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2010, Sala Tercera, Sección 6^a, recurso 4508/2006).

Ello conduce a que el Tribunal Supremo, en una consolidada jurisprudencia, concluya que *“nuestra jurisprudencia, dado lo que dispone el inciso primero del art. 142.4 de la Ley 30/1992, y antes el art. 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, niega la antijuridicidad del daño si la resolución administrativa luego anulada (...) fue reflejo de una interpretación razonada y razonable de las normas jurídicas que aplicó”* (STS de 21 de febrero de 2012, recurso 624/2010).

Se trata así de exigir 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 ha sido acogida por este Consejo en numerosos dictámenes 50/09, 237/10, 122/11 o 116/13.

En este caso, la aplicación de esa doctrina requiere tener en cuenta, además, dos factores. De un lado, la expresa referencia de la normativa urbanística a que la denegación improcedente de licencia “da lugar en todo caso a derecho de indemnización” salvo que exista culpa exclusiva de la víctima y de otro, que la concesión de licencias urbanísticas es una técnica de autorización por parte de la Administración en la que ésta fiscaliza la actividad proyectada y su conformidad a la legalidad urbanística, (artículo 152 a) Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM)), por lo que constituye una potestad reglada de la Administración (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2011 (Recurso 6153/2007) y 14 de febrero de 2012 (Recurso 3830/2010)).

Así, el otorgamiento de la licencia es una actividad reglada, en la que la Administración carece de márgenes propios de actuación, aspecto que habrá que tener en cuenta en orden a su responsabilidad cuando se produce una anulación judicial de tales actos, pues lógicamente es exigible a la Administración un especial rigor en la utilización de tales potestades.

En este sentido, la jurisprudencia admite la exoneración de la responsabilidad de la administración en el caso de ejercicio de potestades regladas, considerando el mayor rigor que ha de presidir su apreciación. Así podemos citar las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1998 y de 16 de febrero de 2009 (Recurso 18 87/2007), señalando esta última:

“También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual no obstante su anulación posterior porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico, ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es si, pese a su anulación, la decisión administrativa realiza una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita. Así lo hemos expresado en las dos sentencias referidas de 14 de julio y 22 de septiembre de 2008, dictadas en unificación de doctrina”.

La misma doctrina se mantiene en la Sentencia de 23 de febrero de 2012 (Recurso 7197/2010).

QUINTA.- Aplicando estos presupuestos jurídicos a las cuestiones fácticas que nos ocupan, no podemos estimar que el Ayuntamiento haya

actuado de modo irrazonable o ilógico en la denegación de las licencias, ya que el asunto plantea desde el principio diversas cuestiones técnicas y jurídicas que evidencian que, a pesar de la estimación parcial del recurso contencioso, los razonamientos del Ayuntamiento se apoyaban en interpretaciones jurídicas defendibles y en todo caso nada ilógicas.

En primer lugar, y aunque la Sentencia no lo consideró así, en la fecha de solicitud de la licencia e incluso en la de emisión del primer informe técnico desfavorable el 14 de agosto de 2009, no se encontraba vigente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcobendas de 2009, que entró en vigor el 25 de agosto siguiente, por lo que el uso terciario no se permitía en locales bajo rasante.

Por otra parte, en vía administrativa la mercantil interesada suscitó únicamente que el local tenía la consideración de planta baja (sobre rasante), por lo que el uso terciario estaba autorizado, mientras que el Ayuntamiento sostenía que se trataba de un local en planta semisótano (bajo rasante), por lo que no se podía autorizar dicho uso. En este punto la Sentencia que estimó parcialmente el recurso contra la denegación de las licencias, consideró correcto el criterio del Ayuntamiento, realizando un análisis pormenorizado de las complejas características físicas del local (altura de techo, distancias, partes sobre rasante y otras bajo rasante, etc).

Posteriormente, en vía judicial, la interesada mantuvo que a la solicitud de licencia le era aplicable la modificación urbanística que entró en vigor el 25 de agosto de 2009, y que por consiguiente si el local se consideraba semisótano (y no planta baja como había sostenido), el uso terciario era autorizable.

A este respecto, como quedó expuesto, la nueva normativa municipal modificó la regulación relativa a las condiciones de uso terciario, incluyendo la posibilidad de autorizar este tipo de uso en locales situados

en la Zona del que nos ocupa, siempre que: 1) se trate de planta semisótano (que reuniesen unas determinadas condiciones), y 2) que su superficie hubiese computado a efectos de edificabilidad.

El Ayuntamiento, interpretando esta normativa denegó la licencia en vía de recurso ya que según su criterio dicha modificación no permitía su aplicación al ámbito de la “Norma Zona I Manzana Cerrada” donde está situado el local, puesto que las condiciones de aprovechamiento para las edificaciones ubicadas en esta Zona no se encuentran referidas al parámetro de edificabilidad, sino que se establecen en función del fondo máximo edificable y del número de plantas o altura de la edificación.

Frente a tal criterio, la Sentencia asimiló a estos efectos los parámetros de fondo máximo edificable y número de plantas o altura de la edificación al de edificabilidad, y consideró que las licencias fueron indebidamente denegadas.

De todo ello se desprende, que la Sentencia dio la razón al Ayuntamiento al considerar el local como semisótano, y resolvió un problema interpretativo a través de un criterio técnico-jurídico, con lo que, como decíamos, a pesar de la anulación de los actos de denegación de las licencias, la decisión administrativa no puede valorarse como arbitraria, irrazonada o ilógica.

Tal razonamiento se refuerza además con la necesidad que tuvo el Ayuntamiento de aprobar con posterioridad a la Sentencia el criterio interpretativo de las normas urbanísticas para que los semisótanos en los que la edificación máxima no se establece en función del número concreto de edificabilidad (m^2/m^2), si no que lo determinan otros parámetros como son fondo edificable y número de plantas, también se pudieran acoger a la Modificación del Plan General, y evitar así crear una situación singular.

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

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación al no concurrir el requisito de la antijuridicidad del daño.

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 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, 8 de octubre de 2014