

Dictamen n.º: **775/22**
Consulta: **Alcalde de Majadahonda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.12.22**

DICTAMEN de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 15 de diciembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Majadahonda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil ANTIUM GESTIÓN INMOBILIARIA, S.L. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la paralización de obras efectuada mediante resolución del Ayuntamiento de Majadahonda, de 8 de octubre de 2015 de las obras recogidas en la licencia otorgada por resolución n.º 0899/2013, de 23 de abril, para construcción de un edificio de 13 viviendas, garajes y local comercial en la calle Cervantes números 1 y 23 c/v calle Hernán Cortés números 15 y 17.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de abril de 2019 la mercantil reclamante formula en el registro del Ayuntamiento de Majadahonda, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que entiende se le han causado, como consecuencia de la paralización, efectuada mediante resolución municipal, de 8 de octubre de 2015, de las obras recogidas en la licencia otorgada por

resolución n.º 0899/2013, de 23 de abril, para construcción de un edificio de 13 viviendas, garajes y local comercial en la calle Cervantes números 1 y 23 c/v calle Hernán Cortés números 15 y 17, de dicho municipio.

Relata la reclamación que el Ayuntamiento de Majadahonda le concedió, mediante decreto n.º 899/2013, de 23 de abril del concejal delegado de Urbanismo, Mantenimiento de la ciudad y Vivienda, licencia de obra mayor, para la demolición de edificaciones existentes y posterior construcción de un edificio de 13 viviendas, garaje y local comercial en la calle Cervantes 1 y 3 c/v a calle Hernán Cortés 15 y 17.

Refiere que no obstante dicha concesión, el ayuntamiento reclamado ha venido adoptando una serie de acuerdos, decretos y resoluciones que están obstaculizando e impidiendo, ilícita e ilegalmente y de manera reiterada y constante en el tiempo, la normal ejecución por su parte del *ius aedificandi* que la fue concedido por el propio Ayuntamiento mediante la citada licencia de obra.

Continúa señalando al respecto que por decreto de la Alcaldía n.º 2008/2015, de fecha 8 de octubre de 2015, el alcalde de Majadahonda acordó la suspensión de la licencia de obra, suspensión que, se mantuvo vigente hasta el 11 de abril de 2018, fecha en la que adquirió firmeza la Sentencia de fecha 29 de julio de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid en la que se acordó anular el citado decreto, precisando que la licencia permaneció suspendida durante otros 5 meses, hasta el 27 de septiembre de 2018, ya que, a finales del año 2017, el Ayuntamiento de Majadahonda, inició, a su entender sin fundamento legal ni justificación alguna, un procedimiento de revisión de oficio de la licencia, con la finalidad de anularla, acordando, al inicio de este procedimiento, una segunda suspensión de la licencia. Señala la

reclamación que como no podía ser de otra manera, dado su carácter ilegal e ilícito, este procedimiento tuvo que ser archivado tras el informe vinculante emitido el 19 de julio de 2018 por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el que se resolvió que no procedía la revisión de oficio iniciada por el ayuntamiento.

Precisa el reclamante que, los daños y perjuicios reclamados en la presente solicitud son, únicamente, los sufridos durante el periodo en el que la licencia de obra ha estado suspendida, como consecuencia directa y exclusiva de la vigencia del decreto de suspensión. Es decir, durante el periodo comprendido entre el 15 de octubre de 2015, fecha de notificación del decreto de suspensión de la licencia y el 11 de abril de 2018, fecha en la que la Sala de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid le notificó la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento y, por tanto, fecha en la que adquirió firmeza la sentencia que declaró la nulidad del decreto de suspensión.

Los daños y perjuicios reclamados, valorados en la cantidad de 400.000 euros, vienen referidos, según la reclamación formulada, a gastos directos por cierre de la obra, reclamándose por este concepto las cantidades a las que ha resultado condenada a pagar a la empresa constructora del edificio licenciado; honorarios satisfechos a arquitecto por las cantidades pagadas como consecuencia de trabajos directamente relacionados con la paralización de la obra; gastos de arrendamientos, por las cantidades que ha tenido que pagar, durante el periodo de paralización de la obra impuesto, en concepto de rentas de los dos contratos de arrendamiento en los que se subrogó en virtud de la obligación asumida frente a los aportantes en el contrato de transmisión de finca a cambio de obra futura que, con fecha 18 de noviembre de 2011; Impuesto sobre Bienes Inmuebles satisfecho en el periodo de referencia; primas de seguro de responsabilidad civil y

decenal daños satisfechas durante el periodo en que la obra ha estado paralizada; honorarios de defensa satisfechos a los profesionales jurídicos que le han asesorado y representado en los procedimientos judiciales seguidos para obtener la anulación del decreto de suspensión; coste financiero durante la paralización de las obras.

La reclamación viene acompañada de diversa documentación, entre la que cabe destacar el decreto de 8 de octubre de 2015 por el que se dispone la suspensión de la eficacia de la licencia concedida el 23 de abril de 2013; la providencia de 11 de abril de 2018 de la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se inadmite el recurso de casación autonómico interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda frente a la Sentencia n.º 686/2017, de 5 de octubre, que desestimó el recurso de apelación n.º 1181/2016, interpuesto por dicho ayuntamiento contra la sentencia de 29 de julio de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid en el procedimiento de suspensión administrativa previa de acuerdos; copia de las mencionadas sentencias de 29 de julio de 2016 y de 5 de octubre de 2017.

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

Con fecha 17 de septiembre de 2019 por el instructor se interesa el oportuno informe del Servicio de Urbanismo. Informe emitido por dicho servicio con fecha 15 de octubre de 2019. Señala el mismo por lo que aquí interesa que *“(la reclamante) no aporta ningún documento que justifique la cantidad que ahora se reclama. Entre los conceptos por*

los que reclama se encuentra el IBI Municipal, quedando acreditado que este impuesto no figura a nombre de la Sociedad que ahora reclama.

(la reclamante) dio comienzo a unas obras con conocimiento de que estaban amparadas por una licencia municipal que incurría en un grave error, como consecuencia de un proyecto que incumplía con la certificación de viabilidad geométrica emitido por el Arquitecto autor del mismo, invadiendo dominio público en la c/Hernán Cortés y terrenos de titularidad pública en la C/ Cervantes.

(la reclamante), ya con anterioridad al Decreto 2008/2015, paralizó de forma voluntaria las obras, con el compromiso de no iniciarlas hasta tanto se revisen o aclaren los parámetros urbanísticos de la parcela. Los parámetros urbanísticos se pusieron nuevamente en conocimiento del Promotor en el Acta de Inspección realizada con fecha 2 de octubre de 2015, ante el representante de (la reclamante) y el Arquitecto autor del proyecto...

(la reclamante), no dio comienzo a las obras cuando fue conocedora de la Sentencia que anula el Decreto y tampoco lo ha hecho a pesar del tiempo transcurrido”.

Continúa señalando que “esta circunstancia y las expuestas en el seno de este informe ratifican que el promotor continúa con las obras paradas aun siendo conocedor de la Sentencia a la que alude, a pesar de ser conocedor del dictamen de la Comisión Jurídico Asesora al que también alude en el escrito de reclamación, porque es conocedor de que incurrió en un ilícito al comenzar las obras, y no las reiniciará, según manifiesta, salvo que obtenga esas garantías que la Administración ya ha informado que no puede conceder”. Concluyendo que “se informa desfavorablemente la Reclamación de Responsabilidad Patrimonial interpuesta contra el Ayuntamiento”.

Por escrito de 2 de diciembre de 2019 se concede trámite de audiencia a la mercantil reclamante y a la aseguradora municipal.

Por la reclamante se formulan alegaciones con fecha 24 de diciembre de 2019, en las que por lo aquí interesa, se señala que se procede con una ampliación de los daños reclamados, señalando al respecto de esta primera ampliación, que los *“daños y perjuicios ocasionados exclusivamente por esto, han sido reclamados al Ayuntamiento mediante escrito, de fecha 26 de septiembre de 2019, que está siendo tramitado en el Expediente 48/19...”*

Procedemos a ampliar la reclamación de daños y perjuicios formulada inicialmente en el presente Expediente, para incluir también la reclamación de los daños y perjuicios reclamados en el Expediente 48/2019, cuya acumulación al presente Expediente n.º 21/2019 solicitamos en este momento al amparo del art. 57 LPACAP”.

Procede igualmente con una segunda ampliación, indicando que *“estos nuevos daños y perjuicios que ahora se van a reclamar, están calculados sobre la base de que finalmente el Ayuntamiento, tal y como esta parte le ha requerido ya en dos ocasiones, cumplirá con su obligación (ex art. 24.4 LPACAP) de emitir el preceptivo certificado acreditativo del silencio producido en relación con nuestra solicitud de prórroga y, sobre la base de que tal certificado acreditará que el silencio ha sido estimatorio. Solo de esta manera (la reclamante) podrá reanudar las obras”.*

Aprovechando el trámite de audiencia concedido, la reclamante en las alegaciones comentadas procede con una nueva valoración de los daños reclamados, que queda con el desglose que es de observar:

- Daños derivados de decreto de suspensión, de fecha 8 de octubre de 2015, hasta el 11 de abril de 2018, por un importe que asciende a 320.917,77 euros.

- Daños y perjuicios sufridos como consecuencia directa y exclusiva de la suspensión cautelar de la licencia acordada en virtud de la resolución de fecha 18 de diciembre de 2017, en procedimiento de revisión de oficio n.º 18/2018, esto es, durante el periodo del 1 de abril de 2018 al 27 de septiembre de 2018, por los conceptos expuestos en la reclamación inicial, circunscritos al período de referencia, por un importe total de 86.949,62 euros.

- Daños y perjuicios sufridos como consecuencia de los sobrecostes y pérdidas por reanudación de la obra por un total de 1.819.099,97 euros.

A dicho escrito de alegaciones se adjunta, copia del dictamen 346/2018 de esta Comisión Jurídica Asesora por el que se concluye que no procede la revisión de oficio de la licencia de obras concedida por resolución de la alcaldía 889/2013, de 29 de abril; copia del acuerdo plenario de 26 de julio de 2018 por el que se acuerda levantar la medida provisional de suspensión de la referida licencia; diversos escritos dirigidos al ayuntamiento reclamado referidos a la eventual caducidad de la mencionada licencia; informe pericial de valoración de daños elaborado por arquitecto colegiado con documentación adjunta; informe de cuantificación de daños fechado el 13 de septiembre de 2019 elaborado por economista colegiado con la documentación adjunta que es de observar.

Por decreto de alcaldía del 26 de agosto de 2020 se acuerda acumular las reclamaciones R21/19 y R48/19, al apreciarse íntima conexión entre ambas por identidad del sujeto reclamante, identidad de órgano de resolución, identidad de objeto pues se aprecia una misma sucesión de hechos con conexión entre sí, que han persistido y continuado en distintas fases temporales, al tiempo que dispone la admisión de las pruebas documentales y periciales presentadas y, en

consecuencia, solicitar el preceptivo informe al servicio presuntamente causante de los daños alegados.

Conforme a lo acordado, consta incorporado a las actuaciones el expediente citado R48/19.

Con fecha 7 de septiembre de 2020 se emite informe por el Servicio de Urbanismo en el que se ratifica en lo previamente informado con fecha 15 de octubre de 2019.

Con posterioridad se vuelve a conceder trámite de audiencia a la aseguradora municipal y a la mercantil reclamante, quién presenta sus alegaciones con fecha 23 de diciembre de 2020 en el que viene a ratificarse en lo previamente alegado, insistiendo en la conducta obstruccionista del Ayuntamiento reclamado a la ejecución de la licencia de obra.

Consta emitido con fecha 19 de julio de 2022, informe jurídico por el Área de Desarrollo Urbano, en el que se señala que *“durante el año 2021 y 2022 se han mantenido diferentes contactos con los representantes de (la reclamante) a fin de llegar a un acuerdo que integrara los aspectos de responsabilidad patrimonial declarados, así como los aspectos urbanísticos”*. Continúa señalando *“que concurre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por la suspensión improcedente de la licencia en el periodo temporal que abarca desde el día 15 de octubre de 2015 hasta el 27 de septiembre de 2018”*. Se delimitan los daños que se entienden susceptibles de indemnización, indicando al respecto que *“se considera que los daños causados deben estar integrados solamente por estos dos conceptos:*

- *Gastos directos por cierre de la obra, incluyendo aquí los gastos financieros derivados de la paralización de la inversión.*

- *Sobrecostes y pérdidas por reanudación de la obra.*

En ambos conceptos, según lo señalado contraído al periodo temporal citado y teniendo en cuenta que la reanudación de las obras debió de producirse una vez notificado el segundo acuerdo, el 27 de septiembre de 2018, no siendo imputables a este Ayuntamiento los sobre costes derivados de la paralización voluntaria y abandono de la obra por parte de (la reclamante), con posterioridad a esa fecha”.

El 12 de septiembre de 2022 se emite informe técnico por el servicio de Urbanismo, en el que tras exponer los antecedentes fácticos de la reclamación que nos ocupa, señala que «*de conformidad con lo expuesto en el punto Primero de los Fundamentos de derecho del Informe jurídico del Director Jurídico del Área de Desarrollo Urbano relativo a la existencia de responsabilidad patrimonial y a los conceptos a los que contrae la reclamación de responsabilidad patrimonial de 2022/07/19 los posibles daños al interesado pueden tener origen en la suspensión de la eficacia de la licencia urbanística para la construcción de edificio de 13 viviendas, garaje y local comercial en solar sito en calle Cervantes c/v a Calle Hernán Cortés a (la reclamante).*

El periodo de suspensión de la licencia por efectos de la Resolución 2008/2015, abarca desde el día 15/10/2015, fecha de notificación de la orden de paralización; hasta el 27/09/2018, fecha de la notificación del Acuerdo municipal por el que se levanta la suspensión. Este periodo, en adelante “el periodo indemnizable”, es de 1.106 días en total». En línea con lo señalado en el informe precedente, indica que “No son conceptos indemnizables imputables al Ayuntamiento de Majadahonda los costes derivados de la paralización voluntaria iniciado antes del 15/10/2015, ni del mantenimiento de esa paralización con posterioridad al 27/09/2018”.

Se relacionan en el anexo n.º 1 de este informe los conceptos reclamados que se consideran indemnizables y no indemnizables, así

como su valoración, relacionándose en su anexo n.º 2 los motivos por los que se consideran no indemnizables los conceptos reclamados.

Concluye dicho informe, señalando que *“el importe de la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Majadahonda por los efectos de la Resolución 2008/2015 de suspensión de eficacia de la licencia de obras de edificio de 13 viviendas, garaje y local comercial en la C/ Hernán Cortés n.º 15 y 17 c/v a la C/ Cervantes n.º 1 asciende al importe de 496.603,25 €”*.

Vistos los informes emitidos, jurídico y técnico, se concede nuevo trámite de audiencia a la reclamante, quién haciendo uso del trámite concedido, formula sus alegaciones, en las que pone de manifiesto que entendiendo desestimada por silencio administrativo la reclamación formulada, ha interpuesto recurso contencioso administrativo tramitado como procedimiento ordinario 508/2022 ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Madrid, centrándose el resto de alegaciones en desvirtuar lo señalado en el informe técnico mencionado de 12 de septiembre de 2022.

Consta incorporado al expediente, Resolución de 2 de noviembre de 2022 de la concejala de Urbanismo, Patrimonio, Mantenimiento de la ciudad, Vivienda, Obras y Urbanizaciones, por la que se declara la caducidad de la licencia de obra de 23 de abril de 2013, por paralización de la obra y superación de los plazos legales para su ejecución, requiriendo a la reclamante para que solicite nueva licencia.

Finalmente consta, propuesta de resolución, de 11 de noviembre de 2022, en la que se propone *“declarar la existencia de responsabilidad patrimonial, contraída a los daños y perjuicios causados por la paralización de las obras decretada y el levantamiento de dicha suspensión, acordada por Resolución de 26 de julio de 2018,*

que fue notificado el 27 de septiembre de 2018. De acuerdo con la valoración técnica realizada reconocer una indemnización por tal concepto por importe de 496.603,25 €”.

TERCERO.- El alcalde de Majadahonda, vía el consejero de Administración Local y Digitalización, solicitó la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en relación al expediente de responsabilidad patrimonial, con escrito que ha tenido entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 18 de noviembre de 2022, acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se considera suficiente.

A dicho expediente se le asignó el número 721/22, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante ROFCJA). La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28

de diciembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

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

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente el citado Ayuntamiento de Majadahonda al ostentar competencias en materia de Urbanismo conforme al artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local y haber dispuestos las suspensiones que la reclamante entiende causa del daño reclamado.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, se han acumulado dos reclamaciones que se corresponden con los expedientes 21/19 y 48/19. El expediente 21/19 se corresponde con la reclamación de 10 de abril de 2019 en la que se interesa la indemnización de los daños derivados de la suspensión de la licencia por el periodo comprendido entre el 15 de

octubre de 2015, fecha de notificación del Decreto de suspensión de la licencia y el 11 de abril de 2018, fecha en la que la Sala de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid le notificó la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento y, por tanto, fecha en la que adquirió firmeza la sentencia que declaró la nulidad del Decreto de suspensión, por lo que la reclamación ha de considerarse formulada en plazo. Por su parte, el expediente 48/19 se corresponde con la reclamación de 26 de septiembre de 2019 referida a los daños derivados de la suspensión cautelar de la licencia acordada en el procedimiento de revisión de oficio n.º 18/2018, que se levanta como hemos visto con fecha 27 de septiembre de 2018, por lo que la reclamación ha de considerarse formulado en plazo.

Finalmente, con ocasión de las alegaciones formuladas por la reclamante con fecha 24 de diciembre de 2019, se interesa un ampliación por los daños referidos a la reanudación de las obras, siendo así que sin perjuicio de lo que posteriormente se señalará acerca de su procedencia, sí que consta en las actuaciones escrito de la reclamante de 20 de diciembre de 2018 dirigido al Ayuntamiento reclamado, atinente a la citada reanudación interesando una “*actualización*” de la licencia y un estudio de detalle sobre las alineaciones de la obra; escrito que da lugar a la nota de traslado del concejal delegado de Urbanismo (expediente 94/2018CU) de 11 de febrero de 2019, por la que viene a desestimarse lo interesado, por lo que considerando las fechas cabría entenderla formulada oportunamente.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se han solicitado los informes preceptivos

previstos en el artículo 81 de la LPAC, y se han practicado las pruebas propuestas.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la reclamante que han formulado alegaciones. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJ-PAC y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta: 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 de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que

pudieran influir, alterando el nexo causal; c) ausencia de fuerza mayor, y c) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que *“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”*.

CUARTA.- Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la

carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público.

Entiende esta Comisión Jurídica Asesora que en el presente expediente la reclamante ha cumplido con la carga reseñada, acreditando el comportamiento irregular del Ayuntamiento de Majadahonda en lo referido a la suspensión de la licencia de obra concedida a la misma.

A estos efectos, lo cierto y relevante que las suspensiones decretadas por el ayuntamiento, la primera de ellas con ocasión del Decreto 2008/2015 de 8 de octubre por el que se ordena la paralización de las obras y la segunda decretada por acuerdo del plenario municipal de 27 de febrero de 2018, no pueden considerarse ajustadas a Derecho.

Así, como ha quedado expuesto en el presente dictamen, el mencionado Decreto 2008/2015 fue anulado judicialmente por la Sentencia de 5 de octubre de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento reclamado frente a la Sentencia de 29 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid anulatoria del citado decreto. Sentencia de apelación que devino firme al inadmitirse a trámite el recurso de casación autonómico interpuesto por la Administración municipal frente a la misma, por providencia de 11 de abril de 2018.

De igual modo, la suspensión acordada en el referido acuerdo plenario municipal de 27 de febrero de 2018, dispuesto en el

expediente de revisión de oficio incoado para la declaración de nulidad de la licencia de obras concedida, queda sin amparo jurídico desde el momento en que esta Comisión Jurídica Asesora en el mencionado dictamen 346/18, de 19 de julio, dictamina que no procede la revisión de la licencia de obras concedida el 29 de abril de 2013.

Así viene a reconocerse en la propuesta de resolución formulada en la que se indica al respecto que *“se produjo una suspensión improcedente de la licencia concedida, que abarca desde el día el 15 de octubre de 2015, fecha de notificación de la orden de paralización, hasta la notificación del Acuerdo municipal que ordena levantar la suspensión de las obras decretada, el 27 de septiembre de 2018... Es por ello que se produce un supuesto de responsabilidad patrimonial que debe reconocerse derivado de un funcionamiento municipal y que produce daños al particular que no está obligado a soportar, derivado de la suspensión improcedente de las obras en el periodo temporal que abarca desde el día 15 de octubre de 2015 hasta el 27 de septiembre de 2018”*.

Esta referencia temporal, 15 de octubre de 2015 al 27 de septiembre de 2018, es por tanto el período al que deben venir acotados los gastos eventualmente a reconocer.

QUINTA.- Resta pronunciarse sobre la concreta valoración del daño producido a la reclamante.

En primer lugar, se impone descartar la indemnización de los daños y perjuicios reclamados como consecuencia de los sobrecostes y pérdidas por reanudación de la obra.

Señala la reclamante, en su escrito de alegaciones de 24 de diciembre de 2019, al respecto de esta reclamación que *“con la finalidad de poder reanudar la ejecución de las obras cuanto antes y,*

ampliando la reclamación inicialmente formulada en el presente procedimiento, vamos a proceder ahora a reclamar al Ayuntamiento los sobrecostes y pérdidas que (la reclamante) va a tener que soportar por la reanudación de las obras”.

Es de observar que dicha reclamación descansa en una premisa que no consta acreditada en las actuaciones remitidas, cual es la efectiva reanudación de las obras, constando por el contrario que dicha reanudación no se ha producido, siendo así que, en la resolución de 2 de noviembre de 2022 de la concejala delegada de Urbanismo por la que se declara la caducidad de la licencia que nos ocupa, se señala que las obras no se han reanudado, dictándose la caducidad por paralización de las obras.

En el momento en que eventualmente se produzca la apuntada reanudación de la obra y una vez finalizada ya la misma, podrá ya calcularse el posible perjuicio económico sufrido por la reclamante en relación a los distintos conceptos apuntados en su reclamación (sobrecoste de poner en marcha la obra; sobrecoste por finalización tardía por la suspensión; diferencia entre precios de venta).

Así las cosas, procede descartar la indemnización pretendida por la reclamante por el concepto reseñado.

Nos centraremos seguidamente en los restantes conceptos objeto de reclamación siguiendo la sistemática seguida por la reclamante.

Así por el concepto de gastos liquidados por la empresa contratista encargada de la ejecución de la obra derivados del cierre de la misma, se reclaman 155.044,18 euros que se corresponden según el informe pericial aportado por la reclamante con actuaciones liquidadas por la contratista por la paralización y cierre de la obra, incluyendo una penalización por resolución del contrato no imputable a la contratista; cantidad que se da por buena por el Ayuntamiento de

Majadahonda en su informe técnico considerándola, por tanto, acreditada en las actuaciones.

El siguiente de los conceptos objeto de reclamación se refiere a los honorarios del arquitecto (...) derivados del cierre de la obra, compartiéndose el criterio ofrecido por el ayuntamiento reclamado para desestimarlos, toda vez que no se acredita suficientemente su relación de causalidad con la suspensión de la obra, siendo así que en las facturas obrantes al expediente remitido no constan claramente identificados los concretos trabajos a los que se refieren las mismas.

Bajo el concepto de gastos de arrendamiento, se reconoce por el ayuntamiento una cantidad a indemnizar por importe de 52.683,33 euros, que se corresponde con la cantidad interesada por la reclamante por las rentas, correspondientes al período indemnizable reconocido, de los dos contratos de arrendamiento en los que la reclamante se subrogó en virtud de la obligación asumida frente a los aportantes en el contrato de transmisión de finca a cambio de obra futura que, con fecha 18 de noviembre de 2011, suscribió con los propietarios de las viviendas que entonces existían en el solar en el que se está construyendo el edificio autorizado por la licencia, considerándola acreditada en base a la documental obrante a las actuaciones.

Se reclaman igualmente las cantidades abonadas por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que grava los inmuebles sobre los que se está ejecutando la obra. Concepto desestimado por el ayuntamiento al entender que *“no han sido abonados por la mercantil reclamante”*, siendo así que, efectivamente en la documental obrante a las actuaciones se constata que las liquidaciones del impuesto constan giradas a sujeto distinto de la mercantil reclamante sin que en el

anexo 19 del informe pericial aportado conste que no obstante no ser la destinataria, se haya abonado por la misma.

El siguiente de los conceptos a considerar es el referido a las primas de los seguros de responsabilidad civil y decenal de daños, reclamándose las cantidades pagadas durante el período de indemnización reconocido, reconociéndose por el ayuntamiento la cantidad de 14.175 euros, si bien siguiendo el criterio municipal procedería adicionar a dicha cantidad la abonada durante el período del 11 de abril al 27 de septiembre de 2018 que se cuantifica por la reclamante en la cantidad de 2.577 euros.

En cuanto a los gastos de defensa jurídica, se comparte el parecer municipal de no entender indemnizables los gastos correspondientes al recurso contencioso administrativo frente al Decreto 2008/2015 de suspensión de la licencia, toda vez que se entienden compensados vía el pronunciamiento de costas formulado en sus instancias procesales. Al respecto procedería estar a la Sentencia de 20 de septiembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que con la base de lo recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo dictada en la casación para unificación de la doctrina 289/2007, señala que *“La nueva línea, en la que se inscribe la sentencia recurrida, precedida por las dos que cita de 18 de julio de 2006 (recursos 626/03 y 368/04) y alguna otra más [sentencia de 22 de marzo de 2005 (recurso 336/02)], estima que no procede considerar antijurídico el detrimento patrimonial sufrido por un ciudadano que retribuye al profesional que le asiste para impugnar un acto de la Administración tributaria por el sólo hecho de su anulación en la vía económico- administrativa y niega tal calificación de antijurídica a los desembolsos por tal concepto realizados para reaccionar frente a un acto que, pese a ser revocado, se mantiene dentro de unos márgenes razonables y razonados. Es decir, según esta segunda posición no basta con la mera anulación para que nazca el*

deber de reparar, sino que la lesión puede calificarse de antijurídica y, por ende, de resarcible únicamente si concurre un plus consistente en la ausencia de motivación y en la falta de racionalidad del acto administrativo que, a la postre, se expulsa del ordenamiento jurídico. A juicio de esta Sala, la doctrina correcta es esta segunda”, señalando igualmente la misma que “No se precisa, por ello, insistir en que los honorarios de los letrados que intervienen en los procedimientos jurisdiccionales deben satisfacerse por la vía de la tasación de costas de esos procedimientos”. No se aprecia conforme a lo expuesto que, no obstante, la anulación judicial de la actuación municipal, se haya incurrido por la misma en criterios irrazonables o faltos de toda lógica jurídica.

Se observa por otro lado en la relación de gastos recogida en el informe pericial que figuran actuaciones penales ajenas a la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, lo que cabría igualmente predicar respecto de las facturas referidas al expediente de caducidad de la licencia.

Se aceptan por el Ayuntamiento “los importes correspondientes a las facturas aportadas cuyos conceptos se corresponden con servicios jurídicos relacionados, directa y específicamente, con la reclamación de responsabilidad patrimonial motivada por los efectos de la Resolución 2008/2015”, por un importe de 8.289 euros, según factura obrante al expediente.

Se aceptan igualmente por la Administración municipal, la cantidad de 23.100 euros por peritaje económico y técnico utilizado por la reclamante para fundamentar la responsabilidad patrimonial formulada.

Al respecto procede señalar que, si bien ha sido criterio de esta Comisión Jurídica Asesora excluir con carácter general la

indemnización de estos gastos, se puede entender justificado el criterio municipal de indemnizarlos si consideramos al respecto la complejidad de la controversia objeto de reclamación, que exige un detallado y profundo estudio por parte de los profesionales intervinientes.

Siguiendo con los conceptos que se entiende indemnizables, el siguiente a considerar sería el referido al coste financiero, esto es los costes de soportar financieramente la inversión realizada por la reclamante en la obra cuando esta tuvo que paralizarse y durante el período de la misma, respecto del cual el Ayuntamiento de Majadahonda acepta un importe de 39.928 euros, siendo así que a nuestro entender, siguiendo la lógica municipal procedería completar dicha suma con la correspondiente al coste financiero soportado en el período del 11 de abril al 27 de septiembre de 2018, calculado en la cantidad de 7.253 euros.

Es en base a lo expuesto que procedería por tanto una indemnización a reconocer en favor de la mercantil reclamante por importe de 303.049,51 euros.

Cantidad que, deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, en los términos establecidos en el artículo 34.3 de la LRJSP.

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación reconociendo a la reclamante una indemnización en los términos expuestos en la Consideración jurídica quinta, por importe de 303.049,51 euros, que

deberá ser actualizada conforme lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de diciembre de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 775/22

Sr. Alcalde de Majadahonda

Pza. Mayor, 3 – 28220 Majadahonda