

Dictamen nº: **22/23**

Consulta: **Alcalde de Madrid**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **19.01.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 19 de enero de 2023, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 1 de marzo de 2018, en el asunto promovido por la entidad INGESPORT HEALTH AND SPA CONSULTING, S.A. (en adelante, *la reclamante*) por los daños y perjuicios derivados de la inactividad del Ayuntamiento de Madrid respecto a la licencia solicitada para la construcción de un centro deportivo en el distrito de Hortaleza.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 21 de julio de 2021 tuvo entrada en un registro del Ayuntamiento de Madrid, una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la reclamante por los daños y perjuicios sufridos por la inactividad del Ayuntamiento de Madrid en la tramitación y resolución de la licencia de obras solicitada para la ejecución de obras de un centro deportivo en el Distrito de Hortaleza.

Inicia su relato señalando que la Congregación de la Misión (PP. Paúles) Provincia San Vicente de Paúl-España e INGESPOSRT formalizaron el 14 de octubre de 2016 un contrato por el cual la

citada congregación constituyó un derecho de superficie sobre parte de una finca registral de su propiedad que identifica, situada en el Distrito de Hortaleza, a favor de la entidad reclamante con la finalidad de construir y explotar un centro deportivo y un parking.

Refiere que dicho contrato desarrollaba un acuerdo de intenciones y colaboración suscrito entre las partes el 3 de febrero de 2014 y su ejecución se desarrollaba en dos fases: una primera fase en la que la reclamante habría de elaborar un proyecto básico y de ejecución del edificio a construir comprometiéndose a tramitar las oportunas licencias para el inicio de las obras de construcción del centro deportivo, y una segunda fase, en la que la reclamante se comprometía a realizar la construcción del edificio.

Según la reclamación, la congregación elaboró y trámító ante el Ayuntamiento de Madrid un plan especial de ordenación denominado Plan Especial de Protección Padres Paúles Hortaleza que obtuvo la aprobación definitiva del Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 26 de mayo de 2016 y se publicó en el BOCM de 21 de julio de 2016.

Indica que, conforme a las determinaciones de dicho plan especial, la entidad reclamante “*solicitó ante el Ayuntamiento de Madrid la correspondiente licencia de obras exteriores a los efectos de acondicionar, reestructurar parcialmente, ampliar, conservar, reconfigurar y demoler parcialmente la edificación y superficie objeto del contrato antes citado propiedad de la congregación, para ejecutar su proyecto de centro deportivo*”.

Explica que, en el marco de la tramitación de la licencia de obras solicitada, la reclamante realizó a su costa un estudio arqueológico sobre la finca en la que había de levantarse la edificación y la Comisión Local de Patrimonio Histórico del municipio de Madrid en su reunión de 10 de julio de 2020 informó desfavorablemente la propuesta de obras presentada por la reclamante por considerarla

*“incompatible con los valores de los inmuebles protegidos que forman parte del Convento de los Padres Paules, situado en el casco histórico de Hortaleza”.*

Destaca que según consta en el acta de la citada reunión de la Comisión Local de Patrimonio Histórico que adjunta (Acta 26/2020), dos representantes del Ayuntamiento de Madrid discreparon del informe desfavorable y emitieron un voto particular que transcribe “*ya que, entre otras cosas, había de resultar contraria al contenido del Plan Especial que había sido aprobado definitivamente por el Ayuntamiento*” y apunta que “*el Ayuntamiento de Madrid debiera haber concedido la licencia previa impugnación de la actuación de la Comunidad para disponer del reconocimiento de los tribunales de la legalidad del plan*”.

Manifiesta que ante la imposibilidad de ejecutar lo proyectado, el 24 de junio de 2021 la reclamante y la congregación han tenido que resolver el contrato formalizado el 14 de octubre de 2016.

Considera que a la fecha de presentación de la reclamación no ha sido concedida la licencia solicitada lo que ha supuesto unos daños y perjuicios a la entidad reclamante al resultar inviable la instalación deportiva a pesar de que presentó un proyecto ajustado al plan especial aprobado por el ayuntamiento.

Solicita una indemnización de 485.708,26 euros, “*a los que habrá de sumarse cuando se concrete y abone una cifra estimada de SEIS MIL (6.000) EUROS en concepto de restitución de los terrenos a la situación anterior a la realización de las catas y resto de actuaciones propias de los estudios arqueológicos*”, por los siguientes conceptos: levantamiento topográfico, primer estudio geotécnico, proyecto arqueológico de catas murarias y sondeo arqueológico, informes arqueológicos, redacción de anteproyecto, redacción de proyecto básico, informe-inventario de arbolado, segundo estudio geotécnico,

informe estructural y constructivo de edificios preexistentes, proyecto de demolición, proyecto de ejecución, proyecto de consolidación de bodegas y tasas por licencias.

La reclamación se acompaña: del acuerdo de constitución de derecho de superficie, construcción de nueva edificación y aportación económica suscrito el 14 de octubre de 2016 por la interesada y la Congregación de la Misión (PP. Paules), Provincia de Madrid; nota registral; plano indicativo de la finca; el acuerdo de intenciones y de colaboración respecto a la construcción de un centro deportivo “Go-Fit ” en el Distrito de Hortaleza, de 3 de febrero de 2014; nota registral; el Plan Especial Padres Paules Hortaleza, volumen 3, Avance de Anteproyecto y Estudio de Integración; modelo de aval bancario solidario a primer requerimiento; liquidación de tasa por prestación de servicios urbanísticos “conceder alineación” de 28 de agosto de 2019, contrato de arrendamiento de cosa futura; modelo de aval bancario solidario a primer requerimiento; certificación del Acta 26/2020 de la Comisión Local de Patrimonio Histórico; acuerdo de 24 de junio de 2021 de resolución del contrato suscrito el 14 de octubre de 2016 y diversas facturas, entre ellas obra en el folio 167 una factura de ECITI en concepto de precio de la verificación y control de la actuación urbanística licencia solicitud nº 1081019000392 de implantación de actividad. Obras de nueva planta en la calle Mar Adriático, nº 11 (folios 16 a 170).

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación anterior, el 3 de diciembre de 2021 la jefa de Unidad de Recursos requiere a la reclamante para que aporte el documento acreditativo de la representación que ostenta el firmante de la reclamación, declaración de que no ha sido indemnizada ni va a serlo como consecuencia de los daños sufridos o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; indicación acerca de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas y especificar las

lesiones producidas y la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público y momento en que efectivamente se produjeron.

Con fecha 20 de diciembre de 2021 la reclamante cumplió el anterior requerimiento.

El 21 de enero de 2022 la gerente de la Agencia de Actividades acuerda iniciar el expediente de responsabilidad patrimonial.

El 2 de junio de 2022 emitió informe la jefa de Servicio de la Subdirección General de Actividades Económicas en el que al indicar los antecedentes y las condiciones urbanísticas de la parcela, calificada como dotacional de servicios colectivos en su categoría de equipamiento privado, destaca que, *“en el Plan Especial no se aprueba ninguna propuesta concreta detallada del proyecto para la edificación de uso dotacional deportivo que pretendía desarrollar en la parcela INGESPORT HEALTH SPA CONSULTING SA, ya que la definición del proyecto, el cumplimiento de la normativa aplicable y la obtención de todos los informes preceptivos quedaban remitidos a una fase posterior de tramitación de la correspondiente licencia urbanística”*. Respecto al informe preceptivo y vinculante de la Comisión de Patrimonio Histórico del municipio de Madrid, órgano colegiado de carácter consultivo, de coordinación, deliberación y propuesta cuya composición, organización y funcionamiento se regula en el Decreto 53/2002, de 10 de abril, explica que la parcela objeto del proyecto está situado en el casco histórico de Hortaleza que figura como yacimiento arqueológico documentado en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles de la Comunidad de Madrid y por esta razón la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid estableció condicionantes adicionales al proyecto que debía desarrollarse y la propuesta que desarrolló el interesado fue incluida en el orden del día de la comisión en tres ocasiones: en las sesiones

de 6 de marzo y 3 de julio de 2020 se retiró el expediente del orden del día para mejor estudio y en la sesión del 10 de julio de 2020 se emitió informe desfavorable aunque dos de los representantes del Ayuntamiento de Madrid emitieron su voto particular en contra del dictamen sin que el interesado haya presentado ninguna nueva propuesta de proyecto para que sea valorada por la comisión y que pudiera subsanar lo indicado en el dictamen desfavorable correspondiente a la sesión celebrado el 10 de julio de 2020.

Prosigue el informe señalando que la actividad dotacional deportiva de equipamiento privado objeto del proyecto para la que se pretendía presentar solicitud de licencia urbanística está incluida dentro del ámbito de aplicación de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid y según dicha ordenanza el interesado puede elegir libremente si realizar su tramitación directamente ante el Ayuntamiento de Madrid o a través de una Entidad Colaboradora Urbanística y en este último supuesto, los informes preceptivos, como es el caso del informe en materia de protección del patrimonio deben ser solicitados y obtenidos por la entidad colaboradora con carácter previo a que se inicie y tramite el procedimiento administrativo de solicitud de licencia urbanística y destaca que *“en el caso objeto de este informe, la ECU nunca llegó a elaborar ningún certificado de conformidad ni presentó ninguna solicitud de licencia urbanística ante el registro del Ayuntamiento de Madrid, por lo que no se llegó a iniciar el procedimiento administrativo, razón por la cual el Ayuntamiento de Madrid no pudo denegar la licencia urbanística, ya que esta no llegó ni tan siquiera a iniciarse en sede municipal. Precisamente la ECU no presentó la documentación necesaria ante el Ayuntamiento de Madrid, porque al menos uno de los documentos que debía recabar, que era el informe favorable de la CLPH, no se obtuvo, imposibilitándose que se pudiera elaborar un certificado de conformidad”*.

El informe concluye:

*«- En el apartado 8.3 Plan Especial aprobado se determina que: “El Volumen 3 (...) incluye una propuesta no vinculante de Anteproyecto de Arquitectura del nuevo edificio, para verificar las posibilidades de implantación y distribución del programa, así como la adecuación e integración formal de la volumetría propuesta. La formalización arquitectónica del nuevo conjunto deberá ser discutido en el expediente de licencia, y no es objeto de este Plan Especial”*

- El proyecto elaborado por el interesado de la formalización arquitectónica de la propuesta que deseaba presentar para la solicitud de licencia urbanística debía obtener el preceptivo y vinculante informe favorable de la Comisión Local de Patrimonio Histórico del municipio de Madrid (CLPH). Este informe o dictamen es previo y determinante para la licencia o aprobación municipal, por lo que si no se obtiene no se puede conceder licencia.*
- En la Sesión del 10/07/2020 de la CLPH es dictaminado desfavorablemente el proyecto presentado al que se refiere la solicitud de reclamación patrimonial.*
- La CLPH es un órgano colegiado, cuyos miembros pertenecen a la Comunidad de Madrid y al Ayuntamiento de Madrid, pero no es un organismo municipal.*
- El Ayuntamiento de Madrid no ha denegado ninguna licencia, puesto que en ningún momento se ha iniciado el procedimiento administrativo de solicitud de licencia urbanística».*

También figura en el expediente el informe del director técnico de la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid (ECITI), en el que se expresa:

*“Con fecha 29 de marzo de 2019 se presenta en ECITI, por la mercantil INGESPORT HEALTH AND SPA CONSULTING S.L., solicitud de licencia nº 1081019000392 para la implantación de un centro deportivo con obras de ampliación, demolición, reestructuración y exteriores en Madrid, calle Mar Adriático 11.*

- *Confirmado el pago, se graba la solicitud.*
- *Se realiza la revisión documental comprobando que la documentación está completa.*
- *Comunicada la documentación completa, se solicitan los informes preceptivos.*
- *Se pide informe de AESA al estar ubicada la finca en una zona de servidumbre aeronáutica. AESA acordó autorizar la construcción del centro deportivo Padres Paules y la instalación de la grúa.*
- *Se pide informe del Departamento de Alcantarillado por tratarse de obras de nueva edificación, que se encuentra pendiente de informe.*
- *Se pide informe de cumplimiento de la normativa contra incendios al departamento de Protección Civil, con resultado favorable.*
- *Por ser un edificio catalogado y encontrándose en un entorno de monumento BIC se solicita informe a la Comisión Local de Patrimonio Histórico (CLPH). El informe de la CLPH es desfavorable.*

- *Hay que destacar que por la naturaleza de las obras a realizar fue necesario tramitar previamente un Plan Especial que fue aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Este Plan Especial fue informado favorablemente por la Comisión Institucional para la Protección del Patrimonio Histórico y Natural (CPPHAN) con fecha 22 de mayo de 2015.*
- *Ante el informe desfavorable de la CLPH, aunque hace prácticamente inviable la actuación, se requiere al interesado para que haga una nueva propuesta con la advertencia de que se le tendrá por desistido de la actuación de no presentarla en el plazo concedido.*
- *El interesado no ha presentado propuesta alguna por lo que se le tiene por desistido de la actuación”.*

Tras la incorporación de los anteriores informes se concedió trámite de audiencia a la reclamante que el 1 de septiembre de 2022 presentó alegaciones, reiterándose en las formuladas en el escrito inicial de reclamación.

Finalmente, se dictó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación “*al no concurrir relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación del Ayuntamiento de Madrid*”.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 14 de diciembre de 2022.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 751/22, a la letrada vocal Dña.

Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 19 de enero de 2023.

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, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de la interesada, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

La entidad 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 LRJSP en cuanto es la persona jurídica que supuestamente ha resultado

perjudicada por la inactividad del Ayuntamiento de Madrid en el otorgamiento de una licencia de obras para la ejecución de un proyecto de construcción de un centro deportivo. El firmante de la reclamación ha acreditado la representación que ostenta.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Madrid al amparo del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios competencias en materia de urbanismo, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En cuanto al procedimiento, el órgano peticionario del dictamen ha seguido los trámites previstos en la LPAC. Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho ha emitido informe la Agencia de Actividades y el director técnico de la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid (ECITI). También se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en el artículo 82 de la LPAC y se ha dictado la propuesta de resolución que junto con el resto del expediente ha sido remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen (artículo 81.2 de la LPAC).

En suma, de lo anterior cabe concluir que el procedimiento se ha tramitado de forma completa sin que se haya omitido ningún trámite que resulte esencial para resolver.

**TERCERA.-** En relación con el plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial, para que la reclamación pueda surtir efecto es necesario que haya sido formulado dentro del plazo que permite la ley, es decir, antes de haberse producido la prescripción del derecho a reclamar.

Como es sabido, 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.

En el presente caso, se imputa a la Administración su inactividad, su falta de actuación, lo que dificulta la determinación del *dies a quo*, esto es, del momento que hay que considerar a efectos del cómputo para el ejercicio de la acción.

Sin embargo, en este caso, nos encontramos con que se elaboró y trató un Plan Especial que obtuvo la aprobación definitiva del Ayuntamiento de Madrid el 26 de mayo de 2016 y en el marco de las determinaciones urbanísticas de dicho plan especial la entidad reclamante, según la reclamación, solicitó ante el Ayuntamiento de Madrid la correspondiente licencia de obras para ejecutar su proyecto de centro deportivo, sin indicación de la fecha de la solicitud, por lo que al no constar en el expediente documentación acreditativa de la misma, la fecha que ha de considerarse a efectos del cómputo del plazo de un año ha de ser la del informe desfavorable de la Comisión Local de Patrimonio Histórico del municipio de Madrid de 10 de julio de 2020 puesto que según la reclamación dicho informe desfavorable impidió la obtención de una licencia de obras para la ejecución de un proyecto de construcción de un centro deportivo de lo que se infiere el carácter extemporáneo de la reclamación formulada el 21 de julio de 2021.

En efecto, a la vista del expediente examinado no consta que la entidad reclamante haya presentado ninguna solicitud de licencia directamente ante el ayuntamiento ni que, con posterioridad al informe desfavorable de la Comisión Local de Patrimonio Histórico del municipio de Madrid, de fecha 10 de julio de 2020, haya realizado nueva propuesta pese al requerimiento efectuado por la propia

Entidad Colaboradora Urbanística, según indica el informe de la misma.

Por lo expuesto cabe considerar que fue el 10 de julio de 2020 cuando se materializó el daño que se reprocha por lo que la reclamación presentada el 21 de julio de 2021 ha sido claramente formulada fuera del plazo legal.

El interesado no ha aportado al procedimiento ninguna documentación que permita entender que el plazo de prescripción haya podido quedar interrumpido por alguna circunstancia ni tampoco dicha interrupción resulta de la documentación examinada.

No puede olvidarse en este punto la configuración jurídica del instituto de la prescripción, que se presenta como una exigencia de la seguridad jurídica. Estamos ante un plazo de prescripción y no ante un plazo puramente procedural, por lo que el no ejercicio del derecho dentro del mismo produce la extinción de éste.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación al haber prescrito el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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 19 de enero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 22/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid