

Dictamen n.º: **594/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **07.11.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 7 de noviembre 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 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por la empresa URBANISMO DE LA SAGRA, S.L., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la emisión de una cédula urbanística errónea en relación con la finca sita en la calle Hermanos Gómez, 81.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 22 de febrero de 2019 en el registro de la Gerencia de la Ciudad del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la emisión por el Ayuntamiento de Madrid, el día 20 de julio de 2016, de cédula urbanística, en relación con la finca sita en la calle Hermanos Gómez, n.º 81, de Madrid, lo que motivó que, con fecha 7 de febrero de 2018, notificada el 23 de febrero de 2018, fuera denegada la solicitud de licencia de obras para la construcción de 12 viviendas, más garaje en el solar antes referido (folios 1 a 25 del expediente administrativo).

Según refiere la entidad reclamante, en el expediente 711/2016/17510 se emitió cédula urbanística respecto del solar referido en el párrafo anterior, a instancia de D. (...), “asesor de la Inmobiliaria RE/MAX Clásico”. En la citada cédula urbanística se señalaba que el solar estaba sujeto a las determinaciones del Área de Planeamiento Incorporado 15.12 “AVENIDA DE DAROCA-BARRIO DE BILBAO”, siendo aplicable la norma zonal 9 “Edificación en zonas industriales” nivel a), lo que suponía que tuviera como uso cualificado el industrial, y compatible el residencial con las limitaciones previstas en el artículo 11.9.14 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 19 de abril de 1997.

Continúa indicando que, a la vista de la cédula urbanística del inmueble que permitía el uso residencial de la parcela, compatible con el uso industrial -que es el cualificado-, realizó las gestiones oportunas para su adquisición a los propietarios en esa fecha (...) realizando el 31 de enero de 2017 una oferta económica de 700.000 euros, la cual fue aceptada, suscribiéndose un contrato de arras penitenciales.

Con carácter previo al otorgamiento de la escritura pública de compraventa el 30 de mayo de 2017, la parte reclamante incurrió en algunos gastos como son los relativos al pago de las arras, la elaboración de un estudio geotécnico y al levantamiento topográfico de la parcela.

Finalmente, como se ha señalado, se elevó a escritura pública el contrato de compraventa con fecha 30 de mayo de 2017, si bien el precio por el cual finalmente se adquirió la parcela sita en la Calle Hermanos Gómez, n.º 81 de Madrid fue de 600.000 euros y no de 700.000 euros inicialmente pactado.

Una vez perfeccionado el contrato de compraventa, la parte interesada llevó a cabo diversas actuaciones tendentes a la solicitud de licencia de obra para la construcción de doce viviendas y garajes en el solar sito en la calle Hermanos Gómez n.º 81 de Madrid.

Solicitada la licencia de obras, la misma fue denegada mediante Resolución de fecha 7 de febrero de 2018, notificada el 23 de febrero siguiente, indicando que no procedía su otorgamiento puesto que el solar está sujeto a las determinaciones del Área de Planeamiento Incorporado 15.12 “AVENIDA DE DAROCA-BARRIO DE BILBAO”, siendo aplicable la norma zonal 9 “Edificación en zonas industriales” nivel a), lo que supone que tuviera como uso cualificado el industrial, y compatible el residencial con las limitaciones previstas en el artículo 11.9.15 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 19 de abril de 1997.

Con fecha 16 de enero de 2018 se expidió nueva cédula urbanística en rectificación de la emitida el 20 de julio de 2016, lo que se notificó al solicitante de la misma.

Reclama el desembolso económico realizado, tanto por los costes de proyectos y documentación, como por la inversión que ha supuesto la compra de un inmueble para un fin -promoción residencial- que ahora deviene imposible, traducido todo ello en un sobreprecio abonado por un suelo con un valor mucho menor y frustrando igualmente el beneficio de la promoción residencial cuya licencia se solicitó.

Solicita una indemnización, 3.291.865,43 euros, cantidad resultante de la suma de 39.385,84 euros por los gastos realizados que han devenido inútiles; 3.250.961,60 euros por la pérdida en venta del solar como industrial y no como residencial; y 1.517,99 euros por gastos de notaría, registro y gestión de la adquisición.

Acompaña con su escrito copia de una escritura de poder para pleitos otorgada por el representante de la empresa a favor del firmante del escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial; la solicitud de cédula urbanística; cédula urbanística de 20 de julio de 2016; documento de propuesta de compra dirigida a los propietarios del

inmueble formulada por el representante de la entidad reclamante, confiriendo a la agencia inmobiliaria de la franquicia RE/MAX Clásico mandato para efectuar las gestiones necesarias en la compra del inmueble; características urbanísticas del solar; cartografía catastral; contrato de depósito para formalizar contrato de arras confirmatorias; escritura de compraventa del inmueble; nota simple informativa del Registro de la Propiedad n.º 30 de Madrid; facturas de los gastos realizados y que son objeto de reclamación (algunas de ellas son ilegibles); Resolución de 7 de febrero de 2018, denegatoria de la licencia urbanística solicitada; Resolución de la directora general de Control de la Edificación rectificando el contenido de la cédula urbanística expedida en el expediente 711/2016/17510 para su notificación al solicitante de la cédula urbanística, persona física distinta de la que ostenta el cargo de administrador único de la entidad reclamante; liquidaciones del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana de la parte vendedora; liquidación del Impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente al ejercicio 2018 y, finalmente, informe pericial de valoración daño en 3.250.961,6 euros cantidad resultante de la diferencia entre el valor del suelo como uso residencial que calcula en 3.449.930 euros y el valor del suelo como uso industrial, calculado en 198.968,4 euros (folios 26 a 180).

**SEGUNDO.-** Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 12 de marzo de 2019 el Servicio de Responsabilidad Patrimonial de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid requirió a la entidad reclamante para que aportara copia de los estatutos de la sociedad, certificación registral actualizada que acreditara la propiedad del solar, declaración suscrita por el representante legal de la mercantil afectada en la que se manifestara expresamente que la misma no había sido indemnizada (ni iba a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas y, finalmente, indicación acerca de

si por estos mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

El día 30 de mayo de 2019 la reclamante presenta escrito dando cumplimiento al anterior requerimiento (folios 97 a 261).

Con fecha 23 de agosto de 2019 la Dirección General de Edificación, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) emite informe en el que dice:

*«Con el objetivo de cumplimentar la solicitud de Informe remitida por el Departamento de Reclamaciones II, Servicio de Responsabilidad Patrimonial del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, en el Procedimiento 203/2019/794 de Responsabilidad Patrimonial con perjuicio ocasionados por error en la expedición de Cédula Urbanística en la C/ Hermanos Gómez, 81, se procede a informar sobre los distintos extremos señalados en el escrito de fecha 7 de agosto de 2019.*

*1.- En Expediente Administrativo 711/2016/17510 se emitió, por el Departamento de Licencias 2 de la Subdirección General de Licencias, Cédula Urbanística correspondiente a la C/ Hermanos Gómez, 81 a solicitud del interesado.*

*En el Documento informativo de las Circunstancias del Planeamiento que afectan a la parcela se incluyó, en el apartado de Usos Compatibles, los de la Norma Zonal 9, nivel b) Industrial, que admitía como compatible el residencial.*

*2.- La Cédula Urbanística es un documento recogido en la Ordenanza Especial Reguladora de la Cédula Urbanística, aprobada por el*

*Ayuntamiento de Madrid en 1996, y se define como una de las manifestaciones del derecho a la información de los administrados.*

*La información contenida en la Cédula Urbanística comprenderá, además de las determinaciones de la legislación, las alteraciones que puedan afectarle.*

*En cuanto documento informativo que es, la Cédula Urbanística no altera los derechos y obligaciones que recaigan sobre la finca, en virtud de la ordenación legal y urbanística aplicable en cada momento. Su valor acreditativo se entenderá sin perjuicio de la ulterior subsanación de los errores materiales o de hecho que contuviese. (Art 4, apartados 1 y 2 de la Ordenanza).*

*3.- Mediante Resolución de la Directora General de Licencias y Otros Medios de Intervención de 15 de enero de 2018 se acordó la Rectificación del contenido de la Cédula Urbanística 711/2016/17510 en la C/ Hermanos Gómez, 81, con informe técnico justificativo, y fue notificada el día 16 de enero de 2018, constando la recepción con fecha 25 de enero de 2018.*

*4.- La Cédula Urbanística expedida consideraba la normativa de aplicación a la parcela la de la Norma Zonal 9, nivel b) Uso Industrial admitiendo residencial en edificio exclusivo, cuando, en realidad, la Ordenación Urbanística señalaba como de aplicación es la Norma Zonal 9, nivel a) únicamente Uso Industrial, de conformidad con el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 27 de octubre de 1995 por el que se acordó “Corregir el error material detectado en la Modificación del PERI 16/6 Avd. Daroca-Barrio Bilbao”.*

*La edificabilidad es la misma, y mismo Uso. El cambio sólo afectaba a los usos compatibles.*

*5.- Se remiten con el presente Informe, los expedientes solicitados a los efectos de su comprobación.*

*6.- El Artículo 2 de la Ordenanza Especial Reguladora de la Cédula Urbanística señala la Cédula Urbanística como una de las manifestaciones del derecho a la información de los administrados sobre las condiciones de una finca, parcela o solar del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997.*

*El artículo 1.1.3 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 señala el Plano de Información, como uno de los documentos integrantes del Plan General vigente.*

*El Plan General fue aprobado definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 17 de abril de 1997 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con fecha 19 de abril de 1997».*

Con el informe se adjunta CD que contiene copia del expediente n.º 711/2016/17510 de cédula urbanística en la calle Hermanos Gómez, n.º 81 y documentación presentada por URBANISMO DE LA SAGRA, S.L., para solicitar la licencia de edificación (folio 317 a 935) y documentación expediente n.º 711/2017/23218 de licencia urbanística de la calle Hermanos Gómez, n.º 81.

El día 29 de enero de 2020 se solicitó nuevo informe por el Departamento de Reclamaciones II a la Dirección General de Edificación sobre los siguientes extremos:

*«1. Indicar si se han expedido otras cédulas urbanísticas relativas a la parcela I.1.3 del API. 15.12 “Avda. de Daroca Barrio de Bilbao”, situada entre las calles de los Hermanos Gómez, de Ledesma, de José*

*Manuel Pereda y de la avenida de Trueba, después de la aprobación por Acuerdo de 30 de octubre de 2014 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid del Plan Especial de Mejora de la Actividad Económica en las Áreas de Planeamiento Incorporado (APIs) de uso característico industrial y APIS de uso característico residencial con parcelas de uso industrial.*

*2. En caso afirmativo, remitir copia íntegra de los expedientes tramitados para la expedición de dichas cédulas urbanísticas».*

En respuesta a la anterior solicitud, con fecha 11 de febrero de 2020 la delegada técnica del Departamento Jurídico de Edificación informa:

*«I.- Respecto al punto 1) de la petición de informe, en torno a si han sido expedidas otras cédulas urbanísticas relativas a la parcela 1.1.3 del API 15.12 “Avda. de Daroca Barrio de Bilbao”, se informa que no consta en el sistema informático de esta Subdirección General de Licencias, la emisión de otras cédulas urbanísticas distintas a la concedida con fecha 20 de julio de 2016, (Exp. 711/2016/17510), después de la aprobación del Plan Especial de Mejora de la Actividad en las Áreas de Planeamiento Incorporado (APIS).*

*De este expediente de Cédula Urbanística se emitió informe, en este mismo expediente de Responsabilidad Patrimonial, que fue remitido puntualmente al Departamento de Reclamaciones II cuando fue solicitado en agosto 2019.*

*II- Desde esta Subdirección General, se reiteran los informes que han sido emitidos, sobre el mismo objeto y emplazamiento en el expediente 203/2019/794, a requerimiento del Departamento de Reclamaciones II, Servicio de Responsabilidad Patrimonial del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, de Responsabilidad Patrimonial en el escrito de fecha 07 agosto de 2019.»*



Solicitado informe a la Dirección General de Planeamiento, el día 13 de febrero de 2020 la Subdirección de Planeamiento dice:

*“En contestación a su N.I. de fecha 29 de enero de 2020 en la que se solicita diversa información sobre el expediente de referencia, se hacen las siguientes consideraciones:*

- 1) Se remite la copia del expediente en Pdf.*
- 2) Se informa que durante el período de información pública no ha habido alegaciones. (Informe Técnico Folios 89 al 95 punto 5).*
- 3) Se adjuntan copias de los Boletines relativos a la publicación del acuerdo de aprobación inicial (Folio 87) y del acuerdo de aprobación definitiva (Folio 113) que se encuentra en el expediente.*
- 4) Las determinaciones contenidas en la Modificación del Plan Especial de Mejora de la Actividad Económica APIS está disponible para los ciudadanos en la URL <http://run.gob.es/711-2014-14200>.*

*Se acompaña junto a esta NI el expediente escaneado” (folios 1041 a 1170)”.*

Tras la incorporación de los anteriores informes, se ha notificado el trámite de audiencia a la entidad reclamante que, con fecha 29 de julio de 2020 presenta escrito de alegaciones en el que una vez visto el expediente reiteran todos y cada uno de los presupuestos de hecho que se contienen en su escrito de reclamación, y que el expediente se reduce a una mera recopilación de documentación sin ningún tipo de informe que responda al reproche que se hace a la actuación dañosa del Ayuntamiento, *“ya que no se está pretendiendo la adquisición de derechos o aprovechamientos que no se corresponden al suelo adquirido por el error en la cédula, ya que el planeamiento es el que es, lo cual no se discute, lo que es objeto de reclamación es el daño que el error en la información proporcionada por el*

*Ayuntamiento, que determinó el daño acreditado y evaluado por la adquisición del suelo en un precio mayor del que corresponde a su uso real, así como la inversión en proyectos, tasas, estudios y demás, así como el esperado beneficio de la promoción”.*

Así, según el escrito de alegaciones, no se ataca la denegación de la licencia, ni el planeamiento, ni el contenido urbanístico del suelo en cuestión, sino el daño económico que ha provocado el Ayuntamiento con la emisión de la cédula urbanística errónea sobre lo que el planeamiento permitía edificar en dicho suelo.

El día 23 de agosto de 2023 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que la actuación de la entidad reclamante, adquiriendo una parcela de forma totalmente consciente, libre y voluntaria, rompe el nexo causal y exonera de toda responsabilidad a la Administración municipal, siendo imputable en exclusiva a la actora los daños y perjuicios que se ha producido ella misma, al tratarse de una empresa, constituida en 1996 y con experiencia en el estudio de proyectos inmobiliarios y conocedora del planeamiento del municipio de Madrid al haber realizado otros proyectos en esta capital.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 20 de septiembre de 2023.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 7 de noviembre 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.c) 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, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

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 afectada patrimonialmente por la actuación urbanística del Ayuntamiento de Madrid que entiende contraria a Derecho.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente el citado Ayuntamiento de Madrid 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.

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, de acuerdo con el principio de *actio nata* - conforme al cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad, debe considerarse como *dies a quo* el día 23 de febrero de 2018, día en el que la reclamante recibió la notificación practicada el 8 de febrero de 2018, de la Resolución de 7 de febrero de 2018 de la directora general de Control de la Edificación por la que se denegaba la licencia urbanística solicitada (folio 996), fecha en la que se le informa que la parcela se regula por las condiciones particulares determinadas para la ZONA 9 nivel a) del PGOUM 85, y no por la ZONA 9 nivel b), no resultando admisible como uso compatible el de vivienda en edificio exclusivo, en contra de lo indicado, en su día, en la cédula urbanística solicitada por un tercero. Por tanto, la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el día 22 de febrero de 2019 está formulada en plazo legal.

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, de la Dirección General de Edificación así como de la Dirección General de Planeamiento, y se han practicado las pruebas propuestas, consistentes en la documental propuesta por la

entidad interesada y la incorporación al procedimiento de los expedientes 711/2016/17510 (de la cédula urbanística) y 711/2017/23218 (de la licencia de obras solicitada).

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la empresa reclamante que ha 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.

Se observa, no obstante, que se ha superado con creces el plazo de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC para resolver y notificar la resolución. Como viene señalando este órgano consultivo de forma reiterada, debe recordarse de nuevo, a propósito de esta falta de resolución en plazo, el deber inexcusable de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido [artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC], ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

**TERCERA.-** 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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. La viabilidad de la

acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021 (recurso de casación 8419/2019), 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere:

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. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“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”.*

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, la entidad interesada reclama el desembolso económico realizado, tanto por los costes de proyectos y documentación, como por la inversión que ha supuesto la compra de un inmueble para un fin –promoción residencial– que ahora deviene imposible, traducido todo ello en un sobreprecio abonado por un suelo con un valor mucho menor y frustrando igualmente el beneficio de la promoción residencial cuya licencia se solicitó.

Solicita una indemnización, 3.291.865,43 euros, cantidad resultante de la suma de 39.385,84 euros por los gastos realizados (proyectos de arquitectos y técnicos, estudio geotécnico y topografía) que han devenido inútiles; 3.250.961,60 euros por la pérdida en venta del solar como industrial y no como residencial y 1.517,99 euros por gastos de Notaría, Registro y gestión de la adquisición.

Por lo que se refiere a los gastos realizados por los proyectos, estudio geotécnico y topográfico, solo los primeros pueden considerarse que han devenido inútiles, toda vez que tanto el estudio geotécnico como el

topográfico resultan necesarios no solo en caso de construcción de cualquier tipo de edificio residencial, sino también para uso industrial o terciario. Se observa, no obstante, que algunas de las facturas aportadas no son legibles, lo que impide tener por acreditada la realidad de algunos de dichos gastos y su relación con la reclamación.

En relación con la indemnización solicitada por la pérdida de valor en venta del solar como industrial en vez de residencial, que la entidad reclamante cifra en 3.250.961,60 euros, no resulta admisible el concepto reclamado por cuanto no puede olvidarse que la denegación de la licencia municipal de obras se ajusta a la normativa urbanística que no ha sido recurrida por la entidad reclamante. Así la Sentencia de 21 de junio de 2002 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (recurso nº 329/2000), considera no indemnizable este concepto al indicar que *«no lo es, de ningún modo, el designado como “valoración del edificio” o, con más propiedad, lucro cesante producido a consecuencia del cambio de proyecto. No puede hablarse de lucro cesante porque en ningún momento tuvo el contratista derecho a construir en la forma en que el proyecto rechazado proponía, ni con el antiguo ni con el nuevo planeamiento»*.

El segundo de los conceptos reclamados viene referido al lucro cesante por pérdida de beneficio, identificado en el informe pericial aportado, como la diferencia entre el beneficio atribuible a la promoción del proyecto presentado como uso residencial y el valor del suelo como uso industrial. En relación con el lucro cesante, debe recordarse doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en cuanto a la acreditación del mismo (dictámenes 274/18, de 14 de junio; 339/19, de 12 de septiembre y 52/20, de 13 de febrero) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo: Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere*



*demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”. De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo 6 de abril de 2016 (recurso de casación 2611/2014) que dice que el reconocimiento del lucro cesante requiere “una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, siendo de significar al respecto que reiterada jurisprudencia de esta Sala advierte de la necesidad de que se aprecie de modo prudente y restrictivo, sin que pueda confundirse con una mera posibilidad de obtener beneficio o, lo que lo mismo, con meras expectativas o ganancias dudosas o hipotéticas (Sentencia de 22 de febrero de 2006 -recurso de casación 1761/2002-)”.*

Dada la relación entre este concepto y el anteriormente analizado, resulta de aplicación el razonamiento ofrecido para desestimar el mismo. Así la anteriormente mencionada Sentencia de 19 de septiembre de 2014, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (recurso 27/2014), señala igualmente que “*en otro orden de cosas, y por lo que se refiere al lucro cesante por no poder poner en marcha el nuevo negocio, coincidimos con la representación procesal del Ayuntamiento en que no resultaría indemnizable al derivar de lo que se ha denominado una actividad o derecho ilícito, pues al no ser conforme a la normativa la instalación del restaurante, nunca podría haber obtenido ese beneficio, no teniendo por ello derecho a su obtención*”.

Finalmente, el último de los conceptos reclamados comprende los gastos de notaría y registro asumidos para materialización del proyecto que han devenido inútiles y que, según la entidad reclamante, nunca los hubiere tenido de haber conocido el real contenido y determinaciones urbanísticas del solar. En relación con estos gastos, es preciso tener en cuenta que se trata de gastos que obligatoriamente se han de satisfacer

para adquirir la titularidad de una parcela, parcela que continúa en el patrimonio de la entidad reclamante, por lo que no pueden ser objeto de indemnización.

Acreditada parcialmente la realidad de los daños relativos a los costes de los proyectos de construcción elaborados, procede analizar la concurrencia de los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

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.

Como pone de manifiesto la entidad reclamante en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, no se ataca la denegación de la licencia, ni el planeamiento, ni el contenido urbanístico del suelo en cuestión, sino el daño económico que ha provocado el ayuntamiento con la emisión de la cédula urbanística errónea sobre lo que el planeamiento permitía edificar en dicho suelo, considerando vulnerado el principio de confianza legítima.

En efecto, el Ayuntamiento de Madrid, que en la cédula urbanística expedida el día 20 de julio de 2016 informaba que la parcela se regulaba por las condiciones particulares determinadas para la ZONA 9 nivel b) del PGOU de 1985, por lo que era posible el uso residencial en dicha parcela, luego denegó la licencia de obras para la construcción de un edificio de viviendas al entender que la parcela se regulaba con las condiciones particulares determinadas para la ZONA 9 nivel a), y no permitir el uso residencial. Resulta, por tanto, acreditada la existencia de una

información errónea, dada por el Ayuntamiento de Madrid, al tiempo de la emisión de la cédula urbanística.

Es doctrina pacífica, tanto a nivel jurisprudencial como en pronunciamientos de órganos consultivos, el reconocimiento de responsabilidad patrimonial en la que incurre la Administración en supuestos, como el presente, de información urbanística errónea.

Cabría estar al respecto a lo señalado en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1991 al indicar que *“la contestación errónea a una consulta integra un funcionamiento anormal de la Administración de suerte que el ciudadano que confiando en aquella contestación desarrolla una determinada actuación que venga a resultar frustrada sufriendo con ello una lesión, tendrá derecho a ser indemnizado [sentencia de 2 de noviembre de 1987 (RJ 1987\8766) y Auto de 25 de noviembre de 1988 (RJ 1988\9209)].*

*En este sentido es clásico el supuesto del administrado que redacta su proyecto de obras atendiendo al contenido de la información facilitada por la Administración y después ve denegada su licencia”.*

En iguales términos, la Sentencia de dicha Sala de 7 de marzo de 2000 conforme a la cual *“de donde resulta que la información urbanística solicitada el 30 de enero de 1987 -que estaba referida a la viabilidad de realizar un complejo deportivo con capacidad para cinco pistas de tenis y edificación de un local y vestuarios de 120 m<sup>2</sup>- , no podría llevarse a cabo ni con arreglo al PGOU de Las Palmas, en su aprobación inicial, ni conforme al Plan Especial dado que, como se ha indicado, la compatibilidad de usos que permitía estaba condicionada a la inalteración del carácter no edificable de las zonas, de donde se desprende que la información así facilitada era inexacta y contraria al planeamiento entonces vigente como así lo vino a poner de relieve la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas, procediendo, en consecuencia la*

*desestimación, también, de este motivo de casación, dado que la incorrecta información facilitada, -que condicionó los gastos e inversiones realizados- hay que entenderla como un funcionamiento anormal de la Comisión Municipal de Urbanismo que ha motivado los perjuicios -o lesión patrimonial- reconocidos por la sentencia combatida”.*

En línea con lo expuesto, se pronuncia la Sentencia de 19 de septiembre de 2014, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que sobre el particular que nos ocupa, señala que *“consecuentemente, sí resulta de aplicación la Jurisprudencia invocada relativa a la responsabilidad referida al error en la emisión de consultas urbanísticas, conforme a la cual la contestación errónea a una consulta integra un funcionamiento anormal de la Administración, de suerte que el ciudadano que confiando en aquella contestación desarrolla una determinada actuación que venga a resultar frustrada sufriendo con ello una lesión, tendrá derecho a ser indemnizado”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1991, que se remite a su anterior Sentencia de 2 de noviembre de 1987 y al auto de 25 de noviembre de 1988).

CUARTO.- *En efecto, la responsabilidad patrimonial de la Administración por razón de las informaciones e indicaciones proporcionadas al administrado, que resulten determinantes para que lleve a cabo actuaciones confiando en ellas, cuando finalmente se ven frustradas por resultar erróneas tales informaciones, o producirse un cambio de criterio al dictar el acto correspondiente incidiendo negativamente en el patrimonio del administrado , es un supuesto clásico reconocido por la jurisprudencia; en concreto, sobre la respuesta a consultas en el ámbito urbanístico nos podemos referir, a título de ejemplo, a la STS de 16 de octubre de 2007, recaída en el recurso de casación 8.116/2003”.*

Continúa señalando la misma que *«estamos en consecuencia ante una información urbanística suministrada por parte de la Corporación de*

*forma incompleta y parcial, de modo que la misma resultó inexacta, en la medida que únicamente tuvo en cuenta la normativa materia de ruidos, sin considerar si era viable desde el punto de vista urbanístico, por lo que la citada información resulta asimilable, a los meros efectos que aquí nos ocupan, a la denominada contestación “errónea”, esto es, aquélla que resulta determinante para que se lleven a cabo actuaciones confiando en ella, y finalmente se ven frustradas las legítimas expectativas por resultar incompleta, parcial e inexacta y por tanto errónea tal información, integrando tal actuación un funcionamiento anormal de la Administración, de suerte que la recurrente confiando en aquella contestación desarrolló una serie de actuaciones que vinieron frustradas sufriendo con ello una lesión, que será susceptible de indemnización, en los términos que posteriormente se examinarán, al concurrir el nexo de causalidad legalmente exigido entre la información proporcionada, que constituye el acto que concreta el funcionamiento anormal de la Administración y los daños y perjuicios causados, cuya reparabilidad aquí se interesa, sin que se aprecie la ruptura del nexo causal atendidas las consideraciones aquí vertidas, y todo ello sin perjuicio de lo que la contestación a las consultas urbanísticas significa, en concreto en relación con la no vinculación por parte de la Administración informante, pues sin perjuicio de tal consideración, es lo cierto que como reconoce la sentencia apelada, la Jurisprudencia ha venido reconociendo que la Administración deberá responder de los daños que se deriven de una contestación errónea, como aquí acontece y se ha razonado, en aplicación del principio de confianza legítima, indemnización que podrá comprender el coste del proyecto que resulte inútil (sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1984, 6 de marzo de 1985 o de 2 de marzo de 1996), y, eventualmente, otros daños que puedan acreditarse».*

El Consejo de Estado, por su parte, en el dictamen 997/2001, de 17 de mayo, señala que, con carácter general en cuanto a la información errónea proporcionada por la Administración, «debe recordarse que la

*doctrina de este Consejo ha insistido en que la actividad informativa, como servicio de la Administración, no es ajena al principio de responsabilidad cuando concurren los requisitos exigibles para esta última. En aplicación de este planteamiento general que naturalmente, ha de considerar la índole y el alcance de la información, ha llegado a decir este Consejo que la Administración al facilitar una información errónea, formalmente suministrada, crea una apariencia jurídica a ella imputable y si, amparado en la misma o inducido por ella, el informado se decide a actuar en conformidad con lo indicado por la Administración, el perjuicio económico que sufra genera, en su caso, imputabilidad y responsabilidad administrativas. Y, en este sentido y aplicación más concretos, el dictamen 1.381/96, de 30 de mayo de 1996, dice que “la confianza legítima es una creación del Derecho alemán que ha sido incorporada al Derecho Comunitario por el Tribunal de Justicia (Sentencias que concreta) y recibida en nuestro ordenamiento jurídico por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, en las Sentencias de 28 de febrero de 1989 y 1 de febrero de 1990) y la doctrina de este Consejo de Estado (dictámenes de 12 de mayo de 1992 -expediente 464/92- y 3 de junio de 1994 -expediente 504/94-). Cuando el proceder de la Administración genera una apariencia y, confiando en ella y actuando de buena fe, un ciudadano ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la Administración la obligación de no defraudar esa confianza y estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada”».*

En el presente caso, el informe técnico justificativo de corrección de la cédula urbanística, emitido el día 11 de diciembre de 2017, reconoce el error cometido.

Ahora bien, en el presente caso se observa que la cédula urbanística de 20 de julio de 2016 se expidió a nombre de un tercero, D. (...) que solicitó la emisión de una cédula urbanística sobre la parcela, actuando en nombre propio, de manera que la copia del citado informe técnico y la

nueva cédula urbanística, una vez efectuada la corrección, se notifican al citado interesado y no a la entidad reclamante.

La prueba del nexo de causalidad, cobra en el presente caso especial importancia dado que, no basta que la Administración haya facilitado una información errónea para que surja el deber de indemnizar, es preciso que se acredite que fue esa información la que indujo al informado a actuar en un determinado sentido origen del daño sufrido.

En el presente caso, el nexo causal resultaría acreditado –sin necesidad de mayor esfuerzo– en el que caso de que el reclamante fuera el sujeto solicitante de la cédula urbanística y, por tanto, informado por ella. No siéndolo así, resulta necesario demostrar que la información urbanística dada por la Administración a un tercero fue elemento determinante de la adquisición de la parcela por la reclamante. Sin embargo, ni el documento de propuesta de compra firmado por la entidad reclamante y la parte vendedora, ni el contrato de depósito para formalizar el contrato de arras confirmatorias hacen referencia alguna a la información urbanística suministrada en la cédula urbanística. En este sentido, conviene advertir que la información sobre las características urbanísticas del solar que, según la reclamante, forma parte del documento de propuesta de compra, no está firmado ni por el comprador ni por los vendedores, lo que impide tener por acreditado que la causa de dicho contrato fue la información urbanística contenida en el mismo.

Lo mismo cabe indicar de la escritura pública de compraventa otorgada el día 30 de mayo de 2017, que no hace referencia alguna al contenido de la cédula urbanística.

La Ordenanza Especial Reguladora de la Cédula Urbanística, vigente al tiempo de la solicitud de tal documento en 2016, establece en su artículo 2 que la cédula urbanística constituye una de las manifestaciones del derecho a la información de los administrados y se

configura como documento acreditativo del régimen y circunstancias urbanísticas a que está sujeta una finca, parcela o solar del término municipal.

De conformidad con el artículo 4, como documento informativo que es, la cédula urbanística no altera los derechos y obligaciones que recaigan sobre la finca, en virtud de la ordenación legal y urbanística aplicable en cada momento y su valor acreditativo se entenderá sin perjuicio de la ulterior subsanación de los errores materiales o de hecho que contuviese, como ha ocurrido en el presente caso.

El artículo 5 de la Ordenanza, en relación con la legitimación para solicitar la cédula urbanística, prevé que están legitimados *“los propietarios de las fincas de que se trate o titulares de opción de compra sobre las mismas”*, si bien el apartado 2 de este artículo 5 dispone que, *“en base al principio de publicidad del planeamiento, cualquier administrado podrá efectuar igualmente tal solicitud y en especial los técnicos redactores de proyectos en los supuestos a que se refiere el artículo 47 del Reglamento de Disciplina Urbanística”*.

En el presente caso, el solicitante de la cédula urbanística era una persona física que actuaba en su propio nombre y derecho, sin que fuera el propietario o titular de opción de compra ni, tampoco, un técnico redactor del proyecto. No figura en su solicitud que actuara por cuenta de la entidad reclamante, ni que fuera asesor inmobiliario.

De acuerdo con el artículo 19 de la Ordenanza, la información contenida en la cédula urbanística se refiere al momento de su expedición y se apoyará en los datos facilitados por el petitionerio y en los antecedentes con que cuente la propia Administración y el apartado 2 de este mismo precepto establece que dicha información tendrá vigencia en tanto no se modifiquen las figuras de planeamiento o instrumentos de ejecución que afecten a la finca, parcela o solar, así como mientras se



mantenga el grado de adquisición de facultades urbanísticas o cargas existentes en el momento de expedir la cédula.

No obstante, el artículo 20 de la citada disposición prevé que los interesados puedan pedir, durante la vigencia de la cédula urbanística, la expedición de nuevos ejemplares o la ratificación de la información contenida en las mismas.

En el presente caso, resulta acreditado que la cédula urbanística no fue solicitada ni por los propietarios del inmueble ni por un titular de opción de compra, sin que resulte probado tampoco en el expediente la relación del solicitante de la cédula urbanística emitida el día 20 de julio de 2016 con la actual entidad reclamante, pues tampoco fue redactor del proyecto.

Por otro lado, reconocido por la entidad reclamante que el 31 de enero de 2017 contactó con una agencia inmobiliaria para la adquisición del citado solar, no figura en ninguno de los documentos firmados por la empresa reclamante, incluida la escritura pública de compraventa del inmueble, mención alguna a la cédula urbanística ni a la finalidad de la compra para su utilización como uso residencial.

De la normativa expuesta resulta que la entidad reclamante podía haber solicitado una nueva cédula urbanística. En este sentido, la propuesta de resolución considera que la reclamante debió haber consultado las normas urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid y que no es posible escudarse exclusivamente en la vulneración del principio de confianza legítima con el error material cometido en la expedición de la cédula urbanística a persona ajena a la parte reclamante, *“cuando la parte interesada no parece que haya verificado la ordenación urbanística de una parcela –adquirida directamente a las dos personas físicas– que son titulares de la misma, desde el año 1969 y desde el año 2007, respectivamente (folio 90)– que no ha sufrido alteraciones en su ordenación*

*urbanística desde el PGOUM de 1985, si exclusivamente pretendía un uso residencial de la misma”.*

Concluye así la propuesta de resolución que la actuación de la reclamante, adquiriendo una parcela de forma totalmente consciente, libre y voluntaria, rompe el nexo causal y exonera de toda responsabilidad a la Administración municipal, siendo imputable exclusivamente a la entidad interesada los daños y perjuicios que se ha producido ella misma que, según resulta de la documentación aportada por ella, *“nació en el año 1996, por lo que debe tener experiencia en ese sector, y también es conocedora del planeamiento del municipio de Madrid al haber realizado otros proyectos en esta capital”.*

Ciertamente, para poder aplicar el principio de confianza legítima sería necesario que la entidad reclamante hubiera sido la solicitante de una nueva cédula urbanística o que se hubiese reflejado en el contrato de compraventa como causa del mismo la información contenida en la cédula urbanística obtenida por un tercero. No figurándolo así, hay que concluir que no procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 7 de noviembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 594/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 - 28014 - Madrid