

Dictamen nº: **161/24**
Consulta: **Alcalde de Colmenar Viejo**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.04.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de abril de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Colmenar Viejo, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil ALCANIZ DE LA GUÍA, S.L., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del retraso en la tramitación de la licencia de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar en la Urbanización Ciudadcampo, de Colmenar Viejo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 21 de julio de 2023, la mercantil indicada en el encabezamiento formuló reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la demora del Ayuntamiento de Colmenar de Viejo en tramitar la concesión de la licencia de obras relativa a una vivienda unifamiliar en la Urbanización Ciudadcampo de dicho municipio.

La reclamación explica que el 11 de noviembre de 2021 se solicitó la referida licencia de obras y el 21 de marzo se cumplimentó el

requerimiento de la misma fecha, aportando el plano de alzados conforme se les había solicitado.

Añade que, debido a la demora en la concesión de la licencia, la mercantil ha perdido el contrato para la construcción y venta de la vivienda proyectada, produciéndose los perjuicios derivados de los gastos ya producidos, de los que, entiende, habrá de responsabilizarse el Ayuntamiento de Colmenar Viejo por exceder de forma injustificada el plazo de resolver, *“de acuerdo con el Decreto 34/2011, de 26/04/2011, por el que se aprueba la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística”*.

Por lo expuesto, la reclamante solicita una indemnización de 634.366 euros, por los daños y perjuicios sufridos por el mal funcionamiento del ayuntamiento, desglosada en los siguientes conceptos:

- Por daño emergente, cuantificado en los gastos de proyecto de la vivienda: 9.250 euros.

- Por lucro cesante, cuantificado en el beneficio industrial dejado de percibir por la ejecución material de la vivienda: 325.000 euros.

- Por daño emergente, cuantificado en los gastos de preparación del solar para la construcción y acondicionamiento: 300.116 euros.

- Todo ello más los intereses legales que procedan hasta su efectivo abono.

SEGUNDO.- Del estudio del expediente administrativo, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

Mediante Resolución de 15 de octubre de 2020 de la Confederación Hidrográfica del Tajo, se revocó la autorización de vertido de aguas residuales procedentes de la Urbanización otorgada a la Comunidad de Propietarios con fecha 24 de abril de 1974 y revisada con fecha 5 de marzo de 2013, dejando sin efecto la misma, por incumplimiento de la condición III.2 (por superar los límites de vertidos de aguas residuales al río Guadalix con los consiguientes daños producidos al dominio público hidráulico).

La mercantil reclamante solicitó el 11 de noviembre de 2021 licencia de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar con piscina en la Urbanización Ciudadcampo, de Colmenar Viejo, en un terreno de su propiedad adquirido por compraventa formalizada en escritura pública el 7 de mayo de 2021.

El 11 de marzo de 2022, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo inició el expediente nº 5798/2022 relativo a *“Medidas a Adoptar ante la Retirada del Permiso de Vertido de la CHT a Ciudadcampo en Materia de Urbanismo y Actividad”*.

El 21 de marzo de 2022, se notificó requerimiento de subsanación técnica a la mercantil reclamante que se cumplimentó ese mismo día.

Por Decreto de la alcaldía de 18 de julio de 2022 se encarga a la Universidad Autónoma de Madrid la emisión de un informe jurídico sobre la situación urbanística de los ámbitos de Ciudadcampo y La Pesadilla y la forma de proceder por el ayuntamiento a la hora de conceder las licencias de obras sobre tales ámbitos, ante la retirada del permiso de vertido por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo, la situación de núcleo diseminado, y la falta de recepción formal de la urbanización.

El informe fue emitido el 13 de noviembre de 2022 y, tras analizar la problemática planteada, formula, entre otras, las siguientes conclusiones:

“PRIMERA. El Ayuntamiento de Colmenar Viejo debe proceder a la recepción formal de las obras de urbanización y comenzar a prestar los servicios urbanísticos, si el balance de los ingresos obtenidos de los propietarios a través de los diversos impuestos municipales supera el coste de prestación efectiva de los servicios. Debe identificarse el balance entre los costos de la conservación de la urbanización (hasta ahora soportados por la comunidad de Propietarios) y los ingresos realizados por el Ayuntamiento en concepto de tasas e impuestos correspondiente a la urbanización. Si el balance es positivo para el Ayuntamiento estará obligado a asumir la conservación de la urbanización y la prestación de los servicios.

(...)

TERCERA. Dado que se trata de urbanización privada ubicada sobre terrenos que pertenecen a dos términos municipales, y al estar desconectadas sus redes de abastecimiento de agua potable y/o de evacuación de aguas residuales de las redes municipales, una forma adecuada de prestación del servicio consiste en constituir una Mancomunidad entre los dos municipios para la prestación del servicio a esa concreta urbanización. Dado que el servicio ha sido encomendado al CYII en cada uno de los dos municipios, la articulación de la prestación puede realizarse mediante la suscripción de un convenio entre el CYII y los dos municipios. En esta dirección se sitúa la aprobación del Plan de Actuaciones Previas por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Colmenar y las actuaciones encaminadas a la

firma del Convenio para la ejecución de las obras con el CYII y la CAM.

...

SEXTA. El Ayuntamiento sólo puede otorgar nuevas licencias en el ámbito de Ciudalcampo si las condiciona, bien respecto al inicio de las obras bien a la utilización de la edificación, a la obtención de la previa autorización de vertido y se posibilite la evacuación a una red que vierta en la EDAR. No está obligado a otorgar dichas licencias, ya que el carácter reglado de la licencia avocaría a su denegación, al no estar garantizada adecuadamente la evacuación de las aguas residuales. Pero el principio de proporcionalidad posibilita ese otorgamiento condicionado. Si no adopta esta postura, debe denegar el otorgamiento de licencias, al no tener los suelos la consideración de solares.

SÉPTIMA. Tanto respecto de las licencias existentes como de las nuevas licencias que otorgue el Ayuntamiento en el ámbito, será responsable del control de la adecuada utilización del sistema de vertido. La única opción para evitar que la actuación sea considerada ilegal requiere la solicitud de una nueva autorización de vertidos, solicitando que se condicione a la ejecución en un plazo determinado de las obras o instalaciones necesarias (las previstas y acordadas entre el Ayuntamiento de Colmenar, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, el CYII y la Comunidad Autónoma) en los términos del art. 249.3 del Real Decreto 849/1986.

OCTAVA. La falta de control sobre los vertidos realizados puede determinar la responsabilidad penal por la comisión de un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, tipificado en el art. 329 del Código Penal, de las autoridades y funcionarios públicos que informen favorablemente u otorguen la licencia de

edificación si no está condicionada, sin perjuicio de que se declare en la jurisdicción penal responsable subsidiario al Ayuntamiento, condenándole además a realizar las obras necesarias para que el servicio de vertido de aguas residuales se preste adecuadamente. Todo ello independientemente de la comisión por los propietarios de un delito agravado del art. 326 del Código Penal, al realizar el vertido sin la correspondiente autorización”.

El 12 de abril de 2023, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo solicita informe a la Confederación Hidrográfica del Tajo, al haber tenido conocimiento de la problemática relativa a la retirada de la autorización de vertidos por la citada confederación en UD-3 Ciudadcampo y UD-4 La Pesadilla (Colmenar Viejo), por la comunicación de la misma por las comunidades de propietarios constituidas en dichos ámbitos, no habiendo sido notificado de forma oficial.

En la solicitud de informe se indica que, en ese momento se está tramitando un *“convenio para la ejecución de infraestructuras hidráulicas entre los ayuntamientos de Alcobendas, Algete, Colmenar Viejo y San Sebastián de los Reyes, Canal de Isabel II y Canal de Isabel II S.A.”.*

Se señala que quedan un número mínimo de parcelas en tramitación en ese ámbito:

- 1 solicitud de licencia de construcción de vivienda y piscina.
- 1 solicitud de Licencia de ampliación de vivienda y piscina.
- 3 solicitudes de primera ocupación.
- 1 sondeo (pozo, captación de agua en una parcela).

Por todo lo anteriormente expuesto, se solicita informe, relativo a la evacuación de aguas residuales, sobre las soluciones u otras alternativas posibles que contemplen, puedan proceder y tener viabilidad técnica, aunque sea de forma provisional, y permitan la concesión de las licencias por parte del ayuntamiento.

Dicha solicitud de informe fue contestada por la Confederación Hidrográfica del Tajo el 16 de junio de 2023, indicando que, analizado el escrito, por el Área de Calidad de las aguas de dicha confederación, informa lo siguiente en materia de su competencia:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 33.3 del anexo V de las disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, aprobado por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, no se autorizarán vertidos procedentes de una actividad de forma individual, cuando sea posible su conexión con una red general de saneamiento, así como cuando sea viable la unificación de sus vertidos con otros procedentes de actividades existentes o que se vayan a desarrollar en la zona.

En caso de que las aguas residuales procedentes de las viviendas se almacenen en depósitos estancos sin salida al exterior, para su posterior retirada por gestor autorizado, no se estaría produciendo un vertido al dominio público hidráulico de acuerdo con lo establecido en el artículo 100 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en el artículo 245 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico”.

El 9 de agosto de 2023, se emite informe, sobre el estado de tramitación de la licencia, dirigido a la entidad reclamante (con registro de salida en esa misma fecha), en el que se indica que, como

interesados y conocedores que serán de la situación actual y sobrevenida producida en Ciudadcampo, “*Revocación de la autorización de vertidos por la Confederación Hidrográfica del Tajo*”, desde el ayuntamiento se están estudiando y analizando la existencia de diferentes posibilidades y soluciones que permitan la viabilidad técnica de la concesión de las licencias urbanísticas en dicha zona de acuerdo con el PGOU y con la normativa vigente y den cumplimiento a todos los requisitos exigidos por la Confederación Hidrográfica del Tajo. Además, se da cuenta del contenido del informe emitido por dicha confederación a solicitud del Ayuntamiento de Colmenar de Viejo.

El 8 de octubre de 2023, el ingeniero municipal emite informe en el que indica las condiciones que deben cumplirse por parte de los solicitantes de las licencias:

“- No se permitirá la conexión de la red interior de la parcela a la red de alcantarillado de la urbanización Ciudadcampo, quedando expresamente prohibido cualquier vertido que no cuente previamente con la correspondiente autorización de la Confederación Hidrográfica del Tajo.

- Se permitirá el almacenamiento en depósito estanco, sin salida al exterior y con “vertido cero” a la red de alcantarillado de la urbanización Ciudadcampo, de las aguas residuales procedentes de la parcela.

- El depósito deberá contar con certificado de impermeabilidad y estanqueidad.

- El contenido de dicho depósito deberá ser retirado con la periodicidad requerida en función del caudal de vertidos que reciba y de su capacidad de almacenamiento.

- *Las operaciones de retirada de residuos del depósito deberán ser realizadas por empresa autorizada por la Comunidad de Madrid para la gestión de los mismos.*
- *Las aguas pluviales procedentes de la parcela no podrán conectarse a la red de alcantarillado de la urbanización Ciudadcampo.*
- *Con respecto a la red de distribución de agua, de titularidad privada y gestionada por la Comunidad de Propietarios de la Zona Residencial Ciudadcampo, deberá acreditarse que la parcela dispone de suministro de agua potable”.*

Consta un requerimiento del cumplimiento de esas condiciones a la entidad reclamante, fechado el 10 de octubre de 2023 (no se ha incorporado la efectiva notificación).

TERCERO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El día 18 de octubre de 2023, se notificó a la mercantil reclamante un requerimiento para que aportase la acreditación del poder de representación de la firmante del escrito de reclamación; el contrato o precontrato de construcción y venta de vivienda sobre la parcela; la escritura de propiedad de la finca y los documentos en que basa el importe de la indemnización solicitada y el desglose de los mismos (proyecto, gastos de preparación del solar... etc.). Además, se indicó que podía aportar cuantas alegaciones, documentos o informes estimase oportunos, así como la proposición de prueba, concretando los medios de que pretendía valerse, aportando en su caso declaraciones testificales o petición de las mismas.

Consta que, el 2 de noviembre de 2023, la reclamante solicitó una ampliación del plazo otorgado para la subsanación, si bien, en esa misma fecha aportó la escritura de compraventa de la finca controvertida; un contrato privado de venta de una vivienda sobre plano; la escritura de poder otorgada a favor de la firmante del escrito de reclamación; escrito fechado el 10 de enero de 2023 por el que la compradora de la vivienda rescinde el contrato al no haberse obtenido la licencia de obras y no poderle asegurar un plazo para la construcción.

De igual modo, en la indicada fecha, la mercantil reclamante rectificó el importe de la indemnización solicitada en la cantidad de 348.724,82 euros, desglosados en los siguientes conceptos:

- El coste del proyecto de la vivienda por importe de 18.500 euros más IVA. Se dice adjuntar la factura del pago a cuenta de dicha cantidad, si bien no consta en la documentación examinada.

- El daño emergente cuantificado en los gastos de preparación del solar para la construcción por importe de 5.224,82 euros, *“ya que por error se incluyó en la solicitud inicial el coste de la compra del solar”*.

- El lucro cesante se mantiene en la cantidad de 325.000 euros.

El 15 de noviembre de 2023, se notificó a la entidad reclamante el Decreto de la alcaldía por la que se le concedía la ampliación del plazo solicitada el 2 de noviembre de 2023.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de 20 de noviembre de 2023 del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Colmenar Viejo en el que se expone que la solicitud de licencia de obras se presentó el 11 de noviembre de 2021 para la construcción de una vivienda unifamiliar con piscina, realizándose requerimiento de subsanación que fue contestado el 21 de marzo de 2022.

Tras dar cuenta de los antecedentes que hemos expuesto anteriormente, el informe explica que el Ayuntamiento de Colmenar Viejo se ve en la necesidad de buscar solución en la concesión de las licencias en la referida zona (UD-3: CIUDALCAMPO Y UD-4: LA PESADILLA). La concesión o denegación de las licencias se constituye como un acto reglado, es decir, que, si se cumplen los requisitos legales para su concesión, ésta habrá de otorgarse, por lo que la misma no depende de una voluntad discrecional de la Administración. Nos encontramos ante una situación excepcional, en la que, terrenos con la condición de solar adquirida, de forma sobrevenida, han dejado de tener dicha condición debido a la pérdida de uno de los requisitos necesarios para ello [art. 14.1.a) Ley 9/2001 LSCM].

El informe explica que se podrían plantear tres posibles escenarios en la concesión de las licencias: denegación; suspensión y concesión condicionada. Señala que, si atendemos a la norma, la falta de la condición de solar, las deficiencias manifestadas que han desencadenado la revocación de la autorización de vertido de aguas residuales constituyen necesariamente obstáculo a la concesión de la licencia, por lo que procedería la denegación de las licencias, pues la concesión daría lugar a una licencia nula, [art. 47.1.c), de la LPAC]. Por otro lado, habiéndose iniciado la negociación del convenio con el Canal de Isabel II y existiendo voluntad política de llevarlo a término, podría considerarse, respecto de aquellas parcelas aún no edificadas o en fase de edificación, de forma extraordinaria y excepcional conceder la suspensión en el otorgamiento de nuevas licencias (edificación y/o primera ocupación) condicionadas a la firma del mismo y entendiendo el carácter transitorio y provisional de esta medida, en tanto en cuanto no supongan un mayor perjuicio para los interesados que, habiendo iniciado los trámites de solicitud de licencia, y con la consiguiente inversión económica que ello supone, no se vean perjudicados más aún con lo que supone una denegación de la licencia. El convenio con el

Canal de Isabel II está en su fase inicial de negociaciones desconociéndose la duración que conllevarán las mismas. No pudiendo ser obviado tampoco que una vez el mismo sea adoptado las obras y la articulación de la prestación del servicio requerirá unos tiempos que esa Administración no puede prever ni anticipar. En tercer lugar, explica que podría tenerse en consideración la concesión de la licencia condicionada a que el órgano gestor de la urbanización Ciudadcampo, Comunidad de Propietarios de la Zona Residencial Ciudadcampo, acredite que dicha urbanización dispone y puede dar cumplimiento a las condiciones dispuestas en el Art. 14 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para tener consideración como solar, es decir, cuentan con todos los servicios exigidos, incluidos los servicios de abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales.

El informe señala que se trata de una situación de gran complejidad y que el Ayuntamiento de Colmenar Viejo ha tratado en todo momento de causar los menores perjuicios, evitando que éstos fueran de imposible reparación y lograr la efectiva satisfacción de los intereses generales a los que siempre ha de servir la Administración Pública. Por ello se ha solicitado el asesoramiento experto de la Universidad Autónoma de Madrid, informes técnicos y la consulta a la Confederación Hidrográfica del Tajo.

Según el informe, la excepcional situación sobrevenida, tener informes emitidos por expertos y técnicos competentes en la materia que permitan establecer los criterios y asesoramiento, estudiar si hay alternativas posibles y su viabilidad, técnica y legal en la concesión de las declaraciones responsables y licencias urbanísticas en dicha zona de acuerdo con el PGOU y con la normativa vigente y den cumplimiento a todos los requisitos exigidos por la Confederación Hidrográfica del Tajo, es lo que ha provocado que estemos ante una situación que se ha alargado en el tiempo.

Esta situación ha supuesto que los plazos en la concesión de las licencias, así como en la conformidad de las declaraciones responsables se estén dilatando en el tiempo, pues el cumplimiento de las condiciones impuestas por la referida confederación para que las licencias se puedan conceder supone a los interesados incorporar a sus proyectos las medidas, estudios, planos, etc. que van a dar cumplimiento a dichas exigencias, así como una vez incorporados en los mismos y, previo a la conformidad de la primera ocupación, habrá de acreditarse mediante certificados, contratos (de retirada del vertido en el depósito), visita de comprobación a la obra, asunción expresa y formal de los compromisos del propietario, etc. Todo ello en aras de comprobar que, añadido a que el proyecto para la licencia o la declaración responsable de la “obra principal” que motiva el expediente en sí mismo sea ajustado, completo y de cumplimiento al PGOU y resto de normativa urbanística de aplicación, se ha ejecutado la obra de acuerdo a condicionantes exigidos por la Confederación Hidrográfica del Tajo, que cumplen con la normativa urbanística.

El informe se acompaña con el dictamen de la Universidad Autónoma de Madrid de 13 de noviembre de 2022; el informe emitido por la Confederación Hidrográfica del Tajo de 22 de junio de 2023 y el informe emitido por el ingeniero municipal de 8 de octubre de 2023.

Figura en el procedimiento que se intentó practicar la prueba testifical de la persona que suscribió, como compradora, el contrato privado de compraventa de la vivienda sobre plano. Consta la notificación telemática aceptada el 10 de enero de 2024. Según resulta del expediente, la testigo no compareció para la práctica de la prueba.

Tras ello se formuló un informe jurídico firmado por un técnico de Secretaría, el 25 de enero de 2024, en el que se propone la desestimación de la reclamación al entender que no se había acreditado el daño y, en todo caso, a pesar de que, se apreciaba la

existencia de una demora en la resolución expresa de la licencia urbanística solicitada, se entendía que dicha demora estaba justificada a la vista de la notable complejidad de la aplicación de la normativa urbanística en este caso.

Consta que se confirió trámite de audiencia a la entidad reclamante, notificado telemáticamente el 26 de enero de 2024. No figura en el expediente que la mercantil interesada formulara alegaciones en el plazo conferido al efecto.

El 12 de febrero de 2024, el alcalde de Colmenar Viejo firma la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

Finalmente, el 20 de febrero de 2024, se formula propuesta de resolución desestimatoria, al entender justificada la demora por la notable complejidad en la aplicación de la normativa urbanística en este caso.

CUARTO.- El 22 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento. A dicho expediente se le asignó el número 97/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán.

Al estimarse que el expediente no se encontraba completo, se solicitó documentación complementaria que fue remitida el 13 de marzo de 2024, reanudándose el plazo para la emisión del dictamen solicitado.

La ponente formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 4 de abril de 2024.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del 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.

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, se regula en la LPAC, 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 (LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La entidad reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la solicitante de la licencia de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar con piscina en un terreno de su propiedad y, que, por tanto, se ha visto presuntamente perjudicada por las dilaciones en la tramitación que denuncia.

Se ha acreditado debidamente la representación con la que actúa en el procedimiento la firmante del escrito de reclamación, conferida mediante escritura pública de poder general para pleitos.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Colmenar Viejo en tanto Administración que tramitó la licencias como titular de las competencias de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, *ex artículo 25.2.a)* de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo.

En el caso sujeto a examen, se imputa a la Administración que ha sido su inactividad, su falta de actuación en plazo, la que motiva la reclamación, 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. Teniendo en cuenta que, la dilación en el otorgamiento de la licencia de obras por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo persistía en el momento de formular la reclamación, debe entenderse formulada en plazo la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 21 de julio de 2023.

Además, 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. Así, se ha solicitado a los departamentos competentes, los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC. Además, se intentó practicar la prueba testifical, sin que la testigo compareciera en la fecha señalada.

Después de la instrucción del procedimiento, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la mercantil reclamante, conforme al artículo 82 de la LPAC, que no presentó alegaciones.

Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación. Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que resulte imprescindible para resolver.

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 en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

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, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) *“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 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.- En el caso que nos ocupa, la entidad interesada fundamenta su reclamación en que ha existido una dilación indebida en la tramitación de la licencia de obra para la construcción de una vivienda unifamiliar en un terreno de su propiedad situado en la Urbanización Ciudadcampo, de Colmenar Viejo, y que a consecuencia de ello, ha sufrido la pérdida de oportunidad de haber podido vender la citada vivienda, al renunciar la compradora a la adquisición dado el mencionado retraso en la tramitación de la licencia, además, de tener que abonar una serie de gastos que, en el último escrito presentado, concreta en el coste del proyecto de la vivienda y los gastos de preparación de solar para la construcción.

En casos como el que analizamos, lo determinante para establecer si procede el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial es lo recogido en el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR) que recoge –en idénticos términos al de su predecesor de 2008- que dan lugar en todo caso a derecho de indemnización, las lesiones en los bienes y derechos que resulten de: *“d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”*.

Por tanto, aplicando el precepto legal citado, es necesario recordar que no todo retraso en la tramitación de un procedimiento de licencias conlleva *per se* el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, sino que es preciso que la dilación sea manifiesta e injustificada.

Tal y como decíamos en el dictamen 14/24, de 11 de enero, entre otros, no toda demora en el otorgamiento de una licencia da derecho a compensación, sino solo aquellas dilaciones que aparezcan como injustificadas y sean debidas a un funcionamiento anormal del servicio público. La jurisprudencia viene razonando [por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de julio de 2019 (recurso 1023/2017)] que *«el simple transcurso del plazo legalmente establecido para la resolución y notificación administrativa no es suficiente para el surgimiento de la responsabilidad administrativa. Sólo nos encontraremos ante un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, aquí Administración urbanística, cuando la demora sea “injustificada”, como se encarga de matizar el citado artículo 35 d) TRLR de 2008»*. La referida sentencia razona que el retraso en la concesión de la licencia urbanística no tendrá consecuencias, por ejemplo, en aquellos casos en que el plazo legal para el dictado de la

resolución sea suspendido para la realización de distintos trámites o para la subsanación de defectos de la propia solicitud, o cuando sea causa de la actuación del propio administrado. La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2011 (recurso 3830/2007) considera que la actuación del solicitante de la licencia es una causa que ha de tenerse en cuenta para valorar si ha existido o no retraso.

También se ha considerado justificado el retraso en aquellos supuestos en que la demora es consecuencia de una dificultad objetiva de la aplicación de la normativa urbanística. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006, (recurso 3347/2002) considera que ha de tenerse en cuenta la complejidad de las actuaciones urbanísticas a desarrollar como criterio para establecer la razonabilidad o no de los plazos en los que la Administración ha contestado la solicitud de licencia.

Esto sentado, es de aplicación el criterio sostenido en los dictámenes 10/18, de 11 de enero y 290/19, de 4 de julio, en los que se resuelven casos muy similares al presente:

«En realidad, lo determinante para establecer si procede el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es lo recogido en el artículo 48 del TRLSRU en cuanto a que dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de una demora injustificada en el otorgamiento de títulos administrativos habilitantes salvo que exista dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado. Cuando el precepto alude a una “demora injustificada” debe ponerse en relación con los plazos máximos de resolución establecidos en la normativa reguladora del título habilitante (...) En cualquier caso, no puede hacerse equivaler sin más el transcurso del plazo a una “demora injustificada” sino que la

demora (además de tener una cierta importancia) ha de carecer de toda justificación posible».

Aplicando la anterior doctrina a este caso, resulta que, cuando la entidad reclamante solicitó la licencia de obras, el 11 de noviembre de 2021, los terrenos propiedad de la interesada incluidos en la Urbanización Ciudadcampo, se encontraban en una situación urbanística sumamente compleja, tal y como resulta del expediente, al haber sido revocada la autorización de vertidos de aguas residuales procedentes de la citada urbanización por Resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 15 de octubre de 2020. Dicha revocación, según resulta del expediente, provocó una situación sobrevenida problemática, ya que los terrenos afectados inicialmente formaban parte de una trama urbana, considerando que cumplían con las condiciones dispuestas en el Art. 14 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para ser considerados como solares por contar, entre otros y, como mínimo, con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y alumbrado público conectados a las correspondientes redes públicas. Sin embargo, con la revocación de autorización de vertidos, las parcelas dejaron de disponer de uno de esos servicios mínimos para tener la condición de solares (evacuación de aguas residuales), lo que comprometía el otorgamiento de las licencias.

Esa situación urbanística compleja, de la que además, según resulta del expediente, el ayuntamiento ha tenido conocimiento de manera tardía, tras varios requerimientos de información a la comunidad de propietarios afectada, pues no le fue notificada la revocación, resulta agravada al estar implicados dos términos municipales, San Sebastián de los Reyes y Colmenar Viejo, al situarse la urbanización afectada en ambos municipios, así como otras

Administraciones, al involucrar la situación sobrevenida al Canal de Isabel II y a la Confederación Hidrográfica del Tajo. Por ello, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo ha tenido que buscar no solo el acuerdo con dichas Administraciones para solventar la situación, de ahí que se esté tramitando un convenio para la ejecución de infraestructuras hidráulicas entre los ayuntamientos de Alcobendas, Algete, Colmenar Viejo y San Sebastián de los Reyes, Canal de Isabel II y Canal de Isabel II, S.A., sino también que haya buscado el asesoramiento necesario para poder conceder las licencias con las máximas garantías, lo que se tradujo en la apertura de un expediente por parte del ayuntamiento en el mes de marzo de 2022 sobre *“medidas a Adoptar ante la Retirada del Permiso de Vertido de la CHT a Ciudalcampo en Materia de Urbanismo y Actividad”*, que se encargara un dictamen jurídico a la Universidad Autónoma de Madrid así como que se solicitara el informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo.

Por ello y ante la que puede calificarse como una situación urbanística sumamente compleja no puede considerarse que el retraso en la concesión de la licencia no estuviese *“justificado”* a fin de evitar una concesión que pudiese ser posteriormente declarada nula, como puede inferirse de los informes que constan en el procedimiento. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 10 de noviembre de 2021 (recurso 108/2021) que ante la existencia de una controversia jurídica considera que *“es perfectamente razonable que el Ayuntamiento demorase la decisión sobre el otorgamiento/denegación de la licencia hasta que las mismas quedasen definitivamente disipadas, (...). De no actuarse de este modo, esto es, concediendo la licencia a riesgo de posterior anulación con el edificio ya construido, los perjuicios para el interés público hubiesen sido peores ante una eventual sentencia anulando la alineación. La demora estaba así justificada hasta la definitiva resolución de la discrepancia”*.

En definitiva, el retraso en el otorgamiento de la licencia no es antijurídico, teniendo la obligación legal de soportarlo la entidad reclamante, pues, en este caso, la demora está justificada.

QUINTA.- No obstante lo anterior, cabe considerar además que no se han acreditado debidamente por la entidad reclamante los daños que se dicen producidos.

En efecto, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido, recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas” constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado “que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.*

Cabe reseñar además, que conforme a las normas de distribución de la carga de la prueba contenidas en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que: *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”.*

Como hemos visto anteriormente, la entidad interesada reclama, en primer lugar, ciertos gastos, concretados en el coste del proyecto de la vivienda y los relativos a la preparación de solar para la

construcción, si bien no ha aportado ninguna documentación acreditativa de los mismos, debiendo tenerse en cuenta, además, que el proyecto de la vivienda es necesario para la solicitud de la licencia, por lo que en ningún caso sería indemnizable.

En según lugar, reclama el lucro cesante, que concreta en un importe de 325.000 euros, por haber perdido la venta de la vivienda proyectada al haber renunciado la compradora por el retraso en el otorgamiento de la licencia.

En este punto, se hace preciso recordar la doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en cuanto a la acreditación del lucro cesante (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, así la 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 de 15 de diciembre de 2016 (recurso 2709/2015) que señala: *«La jurisprudencia del Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo “una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización de lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”*».

En el caso que nos ocupa, al margen de que no se justifica en modo alguno la cantidad reclamada, la entidad interesada únicamente aporta un contrato privado de compraventa de la vivienda a construir, que, como es sabido, su fecha no puede contarse respecto a terceros, conforme a lo previsto en el artículo 1227 del Código Civil, “*sino desde el día en que hubiese sido incorporado o inscrito en un registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio.*” Tal y como señalamos en nuestro dictamen 442/18, de 4 de octubre, con cita de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así su dictamen 181/12, de 28 de marzo), conforme a dicho precepto, y según lo ha interpretado de forma reiterada por la jurisprudencia (STS, 1ª, de 6/2/2008, RC 128/2001), “*se trata de evitar que la anticipación intencionada de la fecha perjudique a quién no hubiere intervenido en el mismo*”. Por tanto, no cabe dar virtualidad a la fecha recogida en dicho contrato ya que la certeza de la misma no se puede oponer a un tercero ajeno al mismo, como es en este caso el Ayuntamiento de Colmenar Viejo. Además, la presunta compradora no ha comparecido a prestar su declaración, tras ser citada para la práctica de la prueba testifical, lo que, en caso contrario, habría permitido a este órgano consultivo valorar las pruebas aportadas según las reglas de la sana crítica, por lo que la entidad reclamante ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados, ya que como hemos dicho le incumbe la carga de la prueba de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no existir un daño antijurídico atribuible al servicio público municipal.

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 4 de abril de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 161/24

Sr. Alcalde de Colmenar Viejo

Pza. del Pueblo, 1 – 28770 Colmenar Viejo