

Dictamen nº: **273/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de mayo de 2024, emitido ante 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 asunto promovido por el Consejo General de Colegios de Enfermería de España, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a un error en la alineación realizada por el Ayuntamiento de Madrid de la parcela sita en la calle Sierra de Pajarejo nº 13, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de septiembre de 2021, el representante legal del Consejo General de Colegios de Enfermería de España presenta un escrito, en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid, en el que reclama por los daños y perjuicios que atribuye a un error en la alineación oficial de la parcela sita en la calle Sierra de Pajarejo nº 13, de Madrid, aprobada con fecha 7 de marzo de 2017.

El escrito comienza exponiendo que la parcela referida fue adquirida con fecha 14 de enero de 2016, para establecer en la misma, previa ejecución de obras de nueva planta, la sede oficial del Consejo General. Esta parcela tiene su origen en el convenio urbanístico del distribuidor oeste de la M-40 enlace el Barrial, suscrito por el Ayuntamiento de Madrid con la mercantil SEINLOSA con fecha 27 de febrero de 1995. Realizadas las contrataciones para la elaboración de proyectos, ejecución de obras y gestión de la construcción de la nueva edificación, el 15 de febrero de 2017, se solicitó del Ayuntamiento de Madrid la declaración de alineación oficial de la parcela, realizándose el 7 de marzo la tira de cuerdas. Atendiendo a esta declaración de alineación oficial, manifiesta el Consejo General que se elaboraron los correspondientes proyectos de ejecución de obras los cuales fueron visados por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Todos ellos surtieron efectos ante la Agencia de Actividades mediante la presentación de declaración responsable y certificado de conformidad de Entidad Colaboradora Urbanística con fecha 10 de mayo de 2017, al amparo de los artículos 16 y 17 de la Ordenanza de Actividades Económicas de Madrid de fecha 28 de febrero de 2014.

Posteriormente, refiere la entidad reclamante que el Ayuntamiento de Madrid revocó la declaración de alineación oficial, haciendo una nueva el 11 de abril de 2018, y también dejó sin efecto la declaración responsable por medio de Resolución de la Gerente de la Agencia de Actividades de fecha 23 de febrero de 2018, siendo la causa de esas resoluciones las actuaciones realizadas por la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid al haberse construido por el Consejo General en la zona de limitación de la edificación de la A-6.

La consecuencia de esa revocación y la nueva alineación ha sido un retranqueo aproximado de la línea límite de edificación de 5

metros, cortando el edificio en el plano paralelo a su alineación sur en una franja continúa aproximada de 2 metros, tanto sobre rasante, como bajo rasante.

Así, la parte de la edificación realizada rebasando la línea límite de edificación inicialmente señalada no era legalizable, por lo que debió demolerse como ordenó la Demarcación de Carreteras mediante Resolución de 7 de marzo de 2018, y confirmó la Resolución del Delegado del Gobierno en Madrid, de 18 de julio de 2018.

Según expone la reclamante, los trabajos de demolición finalizaron el 4 de julio de 2019, y en el mes de enero de 2021 la dirección facultativa certificó la finalización de los trabajos directamente afectados por la demolición y nueva edificación, lo que, a su juicio permite considerar que en ese momento se han manifestado plenamente los efectos lesivos causados por la actuación anormal de la Administración.

La reclamación cuantifica los daños causados en 2.395.570,04 euros, cantidad que comprende los siguientes conceptos:

Honorarios de arquitectos por adaptación de los proyectos de obras: 98.010 euros.

- Honorarios de arquitectos por modificación del contrato para la dirección facultativa de la obra: 11.836,77 euros.

- Trabajos de demolición de lo construido incompatible con la nueva alineación oficial: 997.733,16 euros.

- Trabajos de ejecución de las nuevas unidades de obras introducidas en el proyecto a raíz de la nueva declaración de alineación oficial: 939.410,81 euros.

- Daños institucionales derivados de la nueva configuración de la edificación: 5% de las cantidades anteriores.

- Coste por el arrendamiento del edificio de la sede del Consejo General que supuso un retraso en el traslado a la nueva sede: 246.229,76 euros.

El escrito se acompaña de la escritura notarial acreditativa de la representación legal, las resoluciones administrativas citadas y las facturas correspondientes a los gastos que se reclaman como daños y perjuicios.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se requirió por el órgano instructor su subsanación, presentándose escrito fechado el 17 de junio de 2022 en el que se declara no haber sido indemnizada por los mismos hechos ni seguirse ninguna otra reclamación, remitiéndose a las pruebas aportadas en el escrito inicial.

Acordada la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el instructor solicitó informe a la Dirección General de Gestión Urbanística, a la Dirección General de Planeamiento, a la Agencia de Actividades, Agua del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, a la Dirección General de Edificación y a la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid.

La Dirección General de Planeamiento contestó mediante correo electrónico fechado el 14 de junio de 2022, que no existe ningún expediente de planeamiento en tanto las alineaciones las define la Dirección General de la Edificación.

Los restantes órganos requeridos emitieron sus correspondientes informes en relación con sus competencias, aportando sus respectivos expedientes de los que se extraen los siguientes hechos:

1º El solar sito en la calle Sierra de Pajarejo nº 13, de Madrid, se encuentra dentro del ámbito denominado Área de Planeamiento Específico 09.07 “SEINLOSA” (APE 09.07), debiéndose desarrollar mediante ordenación específica, condicionándose a la firma de un convenio urbanístico de ejecución con la propiedad del suelo. Este solar se encuentra a la altura del punto kilométrico 11,400 de la Autovía A-6, por lo cual, se encuentra sujeto a las limitaciones de edificabilidad y usos establecidas en la Ley 37/2015, de 28 de septiembre, de Carreteras.

2º Mediante Resolución de la Dirección General de Control de la Edificación de fecha 7 de marzo de 2017, del entonces Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, se estableció la alineación oficial de la parcela sita en la Calle Sierra de Pajarejo nº 13, de Madrid.

3º El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, con fecha 19 de marzo de 2017, estimó tomar en consideración la iniciativa para la gestión urbanística del APE 09.07 ejercitada por el Consejo General de Enfermería, acordando dar inicio a las actuaciones para la aprobación del convenio urbanístico de ejecución, la formalización de la iniciativa y la aprobación del proyecto de urbanización del ámbito, siendo aprobado inicialmente el 2 de noviembre de 2017 y de manera definitiva el 4 de abril de 2018.

4º Con fecha 10 de mayo de 2017, se presentó, a través de entidad colaboradora urbanística, declaración responsable ante el Organismo Autónomo Agencia de Actividades, para la construcción de un edificio de nueva planta con destino a la sede del Consejo General de Enfermería en el solar sito ya referido.

5º Mediante Resolución de la gerente del Organismo Autónomo, de fecha 22 de febrero de 2018, se declaró la ineficacia de esta

declaración responsable, ordenando el cese de la actuación iniciada y la paralización de la ejecución de las obras, notificándose a la constructora que estaba llevando a cabo la indicada ejecución con fecha 27 de febrero de 2018 y, mediante Resolución de 5 de abril de 2018, se ordenó el precinto de las obras que se venían ejecutando por el Consejo General de Enfermería, ejecutándose el 11 de abril siguiente.

Contra la primera de las resoluciones de la gerente de la Agencia de Actividades, se interpuso recurso potestativo de reposición, con fecha 9 de marzo de 2018, el cual fue desestimado por el mismo órgano con fecha 18 de septiembre de 2018, no constando la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la misma

6º Por Resolución de la Dirección General de Control de la Edificación, de fecha 11 de abril de 2018, se realiza una nueva alineación oficial que sustituye a la aprobada por la Resolución de 7 de marzo de 2017, lo que implicó un retranqueo aproximado de la línea límite de edificación de 5 metros, cortando el edificio en el plano paralelo a su alineación sur en una franja continua aproximada de 2 metros, tanto sobre rasante, como bajo rasante.

7º La Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid incoó expediente a la empresa ejecutora de las obras encargadas por la ahora reclamante, por contravención de las limitaciones de uso y edificabilidad del solar de la Calle Sierra de Pajarejo nº 13, el cual concluyó por Resolución de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, de fecha 18 de julio de 2018, que ordenó la demolición de lo indebidamente construido, imponiendo una sanción pecuniaria a la empresa constructora.

8º El 15 de octubre de 2018 se presenta declaración responsable que tenía por objeto la demolición parcial de lo

indebidamente construido en la zona de limitaciones de edificabilidad del solar de la calle Sierra de Pajarejo nº 13, de Madrid, consolidación estructural y de otros elementos auxiliares, solicitándose el día siguiente el levantamiento. La Gerente de la Agencia de Actividades acordó el levantamiento del precinto con fecha 19 de octubre de 2018.

Otorgado trámite de audiencia a la interesada, presenta alegaciones el 10 de febrero de 2023 en las que viene a reiterar su reclamación.

Consta que con fecha 3 de noviembre de 2023, se admitió a trámite por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9, el recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial que nos ocupa.

Sin más trámites, el 19 de marzo de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por haber prescrito el derecho a reclamar, y en todo caso, no concurrir los requisitos exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- El alcalde de Madrid formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 3 de abril de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 16 de mayo de 2024.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

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 quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del ROFCJA.

Con carácter previo, hemos de señalar que, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a este procedimiento le resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) por haberse iniciado antes de su entrada en vigor.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Respecto a la legitimación activa de la reclamante, ninguna duda ofrece en tanto propietaria de la finca y de las obras de ejecución cuya demolición se acordó por el Ayuntamiento de Madrid y la Demarcación de Carreteras del Estado.

Respecto a la legitimación pasiva esta corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al imputarse el daño al error a la alineación oficial realizada al amparo de las competencias que ostenta en materia de Urbanismo a tenor del artículo 25. 1 a) de la

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en general los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el título X de la LRJ-PAC desarrollado por el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

A tal fin se ha recabado informe de los servicios municipales con competencias en la materia, y de la Demarcación de Carreteras del Estado, otorgado preceptivo trámite de audiencia y formulación de propuesta de resolución.

Consta la pendencia de un recurso contencioso administrativo, pero, al ser objeto del mismo la desestimación presunta, se mantiene la obligación de resolver expresamente por parte del Ayuntamiento y, por ende, la de este órgano consultivo de emitir dictamen.

TERCERA.- Debe hacerse una especial referencia al requisito temporal, pues las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, que se contará, desde la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su hecho lesivo.

Como es sabido, el criterio que sigue nuestro ordenamiento jurídico es el de la *actio nata*, recogida en el artículo 1969 del Código Civil, que tal y como ha sido formulada por nuestra jurisprudencia se basa en un completo conocimiento por el perjudicado de las consecuencias dañosas que el evento le ha causado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de marzo de 2023 (recurso 192/2001), resume la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señalando que *“explica el Tribunal Supremo en la sentencia de 21 de marzo de 2000, y otras posteriores: “Esta Sala tiene, en efecto, declarado (sentencia de 4 de julio de 1990, entre otras muchas) que el principio de la “actio nata” impide que pueda iniciarse el cómputo del plazo de prescripción mientras no se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción”. En la sentencia de 4 de octubre de 1999 se señala: “esta Sala ha aceptado (sentencias de la Sala Tercera de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) el principio de la actio nata (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial contra la administración. Según este principio la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción... El cómputo arranca desde que se estabilizan los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante, que es cuando hay conocimiento suficiente para valorar su extensión y alcance, teniendo en cuenta que el Código Civil sigue el principio de la actio nata y dispone en el artículo 1969 que el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no hay disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día que pudieran ejercitarse las respectivas acciones, lo que a efectos de una posible exigencia de responsabilidad implica el cómputo del término para la prescripción a partir del momento en que el perjudicado tuvo conocimiento del daño que sufrió”.*

En el caso de anulación de actos administrativos, ya sea en vía administrativa o judicial, el último párrafo del citado artículo 67

LPAC determina que el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa.

En materia de urbanismo, el Tribunal Supremo, en sentencia, entre otras, de 10 de julio de 2018 (Rec. 1548/2017), considera que la reclamación de responsabilidad patrimonial es extemporánea por el transcurso del plazo de un año desde que se dictó la sentencia definitiva que anuló la licencia de la que trae causa la reclamación, porque desde el mismo momento en que se dictó la sentencia, los interesados podían conocer la existencia y el alcance del daño que se reclama. Desde ese momento, entiende la Sala que la anulación de la licencia y, por ende, ineludible la demolición de lo edificado. Así, según esa doctrina, es la sentencia anulatoria, y no la orden concreta de demolición ni la demolición misma, el acto que constituye una declaración ejecutiva respecto de la demolición del inmueble. La consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística es precisamente la demolición de lo construido. Además, ese es el momento de conocimiento de la sentencia firme cuando el interesado tiene conocimiento de la irrevocabilidad de la anulación de la licencia.

Por ello, no es necesario esperar al derribo de la edificación cuya licencia ha sido objeto de anulación para conocer el alcance, trascendencia e importancia de los daños que pueden ser objeto de reclamación.

A la vista de la anterior doctrina jurisprudencial, en el caso que nos ocupa no puede ofrecer duda la extemporaneidad de la reclamación presentada el 10 de septiembre de 2021, que atribuye el daño a una revocación administrativa de la alineación oficial fechada el 11 de abril de 2018, y habiéndose ordenado la demolición de lo indebidamente construido por Resolución de la Delegación del

Gobierno en la Comunidad de Madrid de fecha 18 de julio de 2018. Pero, además, el 15 de octubre de 2018 se presenta declaración responsable cuyo objeto es la demolición parcial de lo indebidamente construido en la zona de limitaciones de edificabilidad del solar, solicitándose el día siguiente el levantamiento del precinto de las obras, acordado mediante Resolución de fecha 5 de abril de 2018 e iniciándose las obras de demolición que, según se refiere en la propia reclamación, concluyeron el 4 de julio de 2019.

Por tanto, el daño se manifestó con la revocación y sustitución de la alineación oficial que obligaba al retranqueo de 5 metros, y se consumó con la orden de demolición, y ello sin tener en consideración que previamente se había ordenado la paralización de las obras por Resolución de la gerente del Organismo Autónomo, de fecha 22 de febrero de 2018, que declaró la ineficacia de la declaración responsable presentada para el inicio de las obras. Pero, en todo caso, aún si tomamos el 4 de julio de 2019, fecha de terminación de las obras de demolición, más favorable para la reclamante, el derecho a reclamar también habría prescrito al momento de la presentación de la reclamación el 10 de septiembre de 2021, y ello considerando el periodo de suspensión del cómputo del plazo establecido por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se estableció el estado de alarma, levantada con efectos del 4 de junio posterior por el artículo 10 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.

Apreciada la prescripción no resulta necesario analizar la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

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

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 16 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 273/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid