

Dictamen nº: **666/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **24.10.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de octubre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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 GENVER GESTION, S.L., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de denegación de licencia de bar restaurante en un local de su propiedad.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 17 de octubre de 2023, el representante de la empresa citada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la denegación de licencia municipal para bar restaurante en el local L-20, sito en la calle Corredera Baja de San Pablo, que fue posteriormente anulada judicialmente.

En concreto, el escrito refiere que el citado local, cuya titularidad acreditan, lo tenían alquilado a la mercantil UN METRO NOVENTA Y CINCO, S.L., y que a su juicio tenía licencia de actividad, como se

hacía constar en el contrato de arrendamiento. No obstante, solicitada por la arrendataria licencia de funcionamiento, esta fue inadmitida al no constar licencia de actividad. Ello motivó que, con fecha 14 de septiembre de 2017, la arrendataria de su local solicitara nueva licencia, que le fue denegada mediante Resolución de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid fechada el 15 de noviembre de 2017.

Añaden que, interpuesto por la arrendataria, recurso contencioso-administrativo, este fue estimado por el Juzgado número 30 de Madrid, mediante Sentencia de 25 de junio de 2020, habiéndose personado la ahora reclamante en el procedimiento. La sentencia se ejecutó por la Agencia de Actividades, notificándoles con fecha 8 de septiembre de 2021 la concesión a la arrendataria de licencia para la actividad de bar restaurante en el local alquilado a la reclamante.

La arrendataria presentó demanda civil contra la ahora reclamante, en reclamación de indemnización por lucro cesante, por una cuantía de 807.868,44 euros. El citado procedimiento concluyó mediante transacción judicial, homologada por Auto de fecha 19 de octubre de 2022 del Juzgado de Primera Instancia nº 60 de Madrid, en virtud de la cual la ahora reclamante accedió a indemnizar a su arrendataria con 421.026,20 euros.

En virtud de lo expuesto, entiende la reclamante que, como consecuencia de la indebida denegación de la licencia, se le causaron a su arrendataria unos daños y perjuicios cuantificados en la transacción judicial, y que fueron satisfechos por ella; por lo que ahora los solicita al Ayuntamiento.

La reclamación termina solicitando la cantidad de 421.026,20 euros, y los intereses que se devenguen de la misma.

La reclamación se acompaña la demanda civil interpuesta por la arrendataria contra la propietaria del local, ahora reclamante. La citada demanda se fundamenta en la responsabilidad contractual derivada de la existencia de una cláusula en el contrato de arrendamiento en el que se hacía constar que el local disponía de licencia de bar restaurante. Sin embargo, se recoge en la demanda que el local arrendado, no contaba realmente con la licencia que acompañaba al contrato de arrendamiento como Anexo, ya que esa licencia se correspondía realmente con la concedida al otro local adyacente. Ello obligó a la arrendataria demandante a solicitar nueva licencia, que fue inicialmente denegada y posteriormente concedida en virtud de sentencia judicial.

También se adjunta con la reclamación la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativa nº 30, que acuerda anular la denegación de licencia.

Otros documentos aportados con la reclamación son el contrato de alquiler del local, informe pericial de perjuicios económicos sufridos por la arrendataria y diversas facturas de gastos, y el Auto de homologación de transacción judicial entre la arrendadora y la arrendataria.

**SEGUNDO.-** 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), y se requirió a la reclamante para la subsanación y mejora de su escrito, lo que la reclamante cumplimentó el 13 de diciembre de 2023, aportando escritura de poder.

El órgano instructor solicitó informe a la Subdirección General de Actividades Económicas, que lo emitió el 10 de mayo de 2024. El citado informe se limita a referir la denegación de la licencia acordada

por Resolución de 13 de noviembre de 2017, por la siguiente motivación: “*Al local le son de aplicación las disposiciones establecidas en la Normativa que regula el Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial del Distrito Centro (Acuerdo de 26 de septiembre de 2012 del Pleno), al encontrarse el local en Zona de Contaminación Acústica Alta dentro de la Zona de Protección Acústica Especial del Distrito Centro (ZPAE). La actividad a implantar, clasificada como Clase V y Categoría 10 dentro del Catálogo de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se encuentra dentro de los supuestos establecidos en el Art. 8 apartado 1 de la citada normativa, que regula el régimen de limitaciones para la implantación y modificación de actividades, por lo que cabe indicar que no se admite la implantación de la actividad de bar-restaurante*”.

Otorgado trámite de audiencia a la mercantil reclamante, esta se limita a ratificarse en su reclamación inicial.

Finalmente, el 15 de julio de 2024 se formula por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria.

**TERCERO.-** El 17 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 627/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 24 de octubre de 2024.

El escrito solicitando el informe 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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del 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 de conformidad con 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 reclamante, como propietaria del local de local al que se le denegó indebidamente la licencia de actividad podría estar legitimada para reclamar los daños que hipotéticamente se le hubieran podido irrogar; ahora bien, carecería de legitimación para reclamar los daños causados a un tercero, en este caso la arrendataria del local, que fue a la que se le denegó la licencia de bar restaurante y se vio privada del desarrollo de esa actividad.

La legitimación pasiva correspondería al Ayuntamiento de Madrid, que a través de su Agencia de Actividades denegó indebidamente la licencia.

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 los casos, como el que nos ocupa, en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva

Considerando que la sentencia que anuló la denegación de la licencia es de fecha 25 de junio de 2020, no siendo recurrida por el Ayuntamiento, y siendo ejecutada por Resolución de la Agencia de Actividades Económicas, de fecha 8 de septiembre de 2021, resulta evidente la extemporaneidad de la reclamación presentada el 17 de octubre de 2023.

La reclamante y el órgano instructor en su propuesta de resolución parecen entender que el inicio del cómputo del plazo debe ser cuando se produjo la transacción judicial por la que la propietaria satisfizo los daños y perjuicios causados a su arrendataria y que ahora reclama al ayuntamiento. Sin embargo, aún de admitir a efectos dialecticos que, con esa transacción la ahora reclamante se subrogó en la acción de su arrendataria, por ello no se reabriría el plazo para reclamar.

En ese sentido, cabe traer a colación lo recogido en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJ de Galicia, de 19 de septiembre de 2019, (recurso 7079/2012), según la cual: “*el plazo*

*de prescripción se computa desde el momento de la exigibilidad del crédito por el acreedor primitivo, y no desde la subrogación, mediante la cual el crédito adquirido por la aseguradora es idéntico al que tenía el asegurado contra el tercero, no interrumpiéndose la prescripción por el mero hecho del pago subrogatorio, ya que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es exigible exclusivamente de acuerdo con la ley 30/92 tanto en sus aspectos sustantivos como procesales, ....”.*

Por tanto, cabe apreciar la prescripción de la reclamación, sin perjuicio de lo cual se analizará la concurrencia de los elementos sustantivos de la misma.

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 procedural y, se ha solicitado al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC., aun cuando hubiera sido deseable en él una más completa exposición de los hechos a los que se refiere la reclamación.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

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 tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** Aun cuando la falta de legitimación activa de la reclamante para solicitar los daños irrogados a su arrendataria, y la manifiesta extemporaneidad de la reclamación, llevaría a la desestimación de la misma, tampoco concurrirían los elementos sustantivos de la responsabilidad patrimonial.

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

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, 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.

En el presente caso, el daño por el que se reclama es la indemnización satisfecha por la reclamante a su arrendatario por los daños y perjuicios sufridos por este, y que ahora se pretende repercutir al ayuntamiento por vía de la responsabilidad patrimonial. Sin embargo, como se recoge en la demanda que dio lugar a la posterior transacción judicial, la indemnización reclamada en esa demanda respondía a la responsabilidad contractual en la que incurrió la arrendadora al exponer en el contrato de arrendamiento suscrito en febrero de 2015, que el local tenía licencia de actividad de restaurante, siendo lo cierto que el local arrendado carecía de tal licencia, habiendo anexado la ahora reclamante al contrato una licencia correspondiente a otro local, lo que obligó a la arrendataria a solicitar la licencia el 14 de septiembre de 2017.

Por tanto, los daños y perjuicios que la arrendataria reclamó a la aquí reclamante son los derivados del incumplimiento de condiciones relevantes en el local alquilado, no por la denegación indebida de la posterior solicitud de licencia, cuyos daños y perjuicios no han sido reclamados al ayuntamiento por esa arrendataria solicitante de la licencia.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, para la que carece de legitimación la reclamante, estar

prescrita y no existir relación de causalidad entre el daño reclamado y la actuación administrativa.

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 24 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 666/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid