

Dictamen n.º: **99/25**
Consulta: **Alcaldesa de Majadahonda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.02.25**

DICTAMEN de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de febrero de 2025, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Majadahonda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil ANTIUM GESTIÓN INMOBILIARIA, S.L. (en adelante “*la entidad reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la paralización de obras y declaración de caducidad de la licencia otorgada mediante Decreto 899/2013, de 23 de abril, para la construcción de un edificio de 13 viviendas, garajes y local comercial en la calle Cervantes números 1 y 3 c/v calle Hernán Cortés números 15 y 17, de Majadahonda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 16 de mayo de 2023, la mercantil reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que entiende causados, como consecuencia de la paralización de las obras y la declaración de caducidad de la licencia otorgada por Decreto n.º 0899/2013, de 23 de abril, para la construcción de un edificio de 13 viviendas, garajes y local comercial en la calle Cervantes números 1 y 2 c/v calle Hernán Cortés números 15 y 17, de dicho municipio.

Relata que, el Ayuntamiento de Majadahonda le concedió la licencia, de obra mayor mediante Decreto 899/2013, de 23 de abril, del concejal delegado de Urbanismo, Mantenimiento de la Ciudad y Vivienda, para la demolición de edificaciones existentes y posterior construcción de un edificio de 13 viviendas, garaje y local comercial en la calle Cervantes 1 y 3 c/v a calle Hernán Cortés 15 y 17 y que, al poco tiempo de comenzar la ejecución de la obra, el ayuntamiento ha venido adoptando una serie de acuerdos, decretos y resoluciones que ha obstaculizado e impedido, ilícita e ilegalmente y de manera reiterada y constante en el tiempo, la normal ejecución por su parte del *ius aedificandi* que le fue concedido por el propio ayuntamiento mediante la citada licencia de obra.

Continúa señalando que, por Decreto de Alcaldía n.º 2008/2015, de 8 de octubre, el alcalde de Majadahonda acordó la suspensión de la licencia de obra, con la inmediata paralización de la obra ejecutada, decreto que fue anulado por la Sentencia de 29 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid y confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 5 de octubre de 2017, que adquirió firmeza el 11 de abril de 2018.

A continuación, precisa la entidad reclamante que los daños y perjuicios reclamados vienen referidos a tres periodos diferentes de paralización de la obra por causa imputable directa y exclusivamente al ayuntamiento.

Un primer periodo que abarca desde el 8 de octubre de 2015, fecha en la que se notificó a la entidad reclamante el decreto de Alcaldía, 2008/2015, hasta el 11 de abril de 2018 que adquirió firmeza la citada sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo que anuló el decreto de suspensión, tras la inadmisión por la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento.

Respecto a este periodo, manifiesta que el ayuntamiento ha reconocido expresamente su responsabilidad en este periodo en el Procedimiento Ordinario 508/2022 que se sigue en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid en el que se está determinando el importe exacto de los daños.

Un segundo periodo de paralización de la licencia, desde el 11 de abril de 2018 hasta el 27 de septiembre de 2018, fecha en la que el ayuntamiento le notifica el acuerdo plenario en el que, previo Dictamen de este órgano consultivo, se acordó que no procedía la revisión de oficio de la licencia y se levantó la suspensión de las obras.

Precisa que, el ayuntamiento ha reconocido su responsabilidad en este periodo, en el Procedimiento Ordinario 508/2022 que se está tramitando ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid.

Y finalmente, reclama daños y perjuicios por un tercer periodo, que alcanza el comprendido entre el 27 de septiembre de 2018, fecha en la que le fue notificado el acuerdo del Pleno de 26 de julio de 2018, *“hasta ahora”*.

Refiere que, con posterioridad a la notificación del levantamiento de la suspensión de la licencia, la entidad reclamante solicitó y mantuvo el 19 de diciembre de 2018 una reunión con el ayuntamiento en la que la entidad reclamante manifestó su voluntad de reanudar y continuar las obras, solicitó la colaboración del ayuntamiento, y recibieron, una carta del alcalde, un informe de los servicios técnicos municipales en el que se volvía a afirmar que la obra autorizada por la licencia invadía el dominio público y modificaba las alineaciones establecidas en el Plan General y el Plan Especial de Alineaciones aplicable a la parcela por lo que no era posible la tramitación de un estudio de detalle y una resolución en la que el ayuntamiento iniciaba de oficio un primer procedimiento para declarar la caducidad de la licencia, sobre la base de una supuesta ocupación de

dominio público que según la reclamación, ya habían descartado los tribunales y la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Prosigue señalando que el 21 de febrero de 2019 la entidad reclamante solicitó la prórroga de la licencia para poder ejecutar la obra licenciada en plazo sin que el ayuntamiento haya resuelto dicha solicitud, por lo que, en escritos presentados, el 4 de septiembre de 2019, 12 de noviembre de 2019 y 14 de febrero de 2020 ha solicitado el certificado acreditativo del silencio administrativo, solicitudes que tampoco han sido atendidas por el ayuntamiento.

Relaciona a continuación diversos informes técnicos municipales emitidos en el tercer periodo reclamado, pone de manifiesto que es la conducta del ayuntamiento lo que hace inviable reanudar la ejecución de la obra y finalmente indica que el 2 de noviembre de 2022 el ayuntamiento ha declarado la caducidad de la licencia, lo que impide definitivamente la posibilidad de ejecutar la obra.

Precisa que los daños y perjuicios sufridos en el tercer periodo de paralización también han sido reclamados en el Procedimiento Ordinario 508/2022 que se encuentra en tramitación en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, pero a diferencia de los otros dos periodos, en este tercer periodo el ayuntamiento no ha reconocido su responsabilidad, porque según la reclamación, el ayuntamiento ha alegado que *“tales daños no fueron reclamados en la reclamación administrativa tramitada en el expediente R21/16”*, motivo por el que se solicitan en la reclamación que nos ocupa *“aunque solo para el improbable caso de que el Juzgado estime la alegación de inadmisibilidad parcial formulada por el Ayuntamiento y, en la medida en que dicha estimación se produzca”*.

Reclama, por tanto, los daños y perjuicios sufridos por la paralización de la obra durante el denominado tercer periodo de paralización, incluido el coste financiero de la inversión realizada, solo para el caso de que en el Procedimiento Ordinario 508/2022 se estime la alegación de

inadmisibilidad parcial formulada por el ayuntamiento en la contestación a la demanda. También reclama los daños y perjuicios sufridos por la paralización de la obra desde la interposición de la demanda del Procedimiento Ordinario 508/2022 hasta la fecha de presentación de la reclamación, incluido el coste financiero de la inversión realizada y los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia.

Además, solicita que el ayuntamiento se encargue y realice a su costa los gastos y costes de conservación, rehabilitación e incluso demolición de la obra ejecutada y asuma todas las indemnizaciones a las que, en su caso, sea condenado frente a terceros por no haber podido ejecutar la obra.

Cuantifica la indemnización solicitada en 2.689.154 euros con el siguiente desglose: 130.616 euros, por el periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 2018 y el 27 de septiembre de 2022, para el caso de que en el Procedimiento Ordinario 508/2022 se estime la alegación de inadmisibilidad parcial formulada por el ayuntamiento; 34.525 euros por el periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 2022 y el 3 de mayo de 2023; y 2.524.018 euros por la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia, más los intereses, que ascienden a 7.283 euros.

La reclamación viene acompañada de diversa documentación, entre la que cabe destacar el decreto de 8 de octubre de 2015 por el que se dispone la suspensión de la eficacia de la licencia concedida el 23 de abril de 2013; la providencia de 11 de abril de 2018 de la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se inadmite el recurso de casación autonómico interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda frente a la Sentencia n.º 686/2017, de 5 de octubre, que desestimó el recurso de apelación n.º

1181/2016, interpuesto por dicho ayuntamiento contra la Sentencia de 29 de julio de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid en el procedimiento de suspensión administrativa previa de acuerdos; copia de las mencionadas sentencias de 29 de julio de 2016 y de 5 de octubre de 2017 e informes periciales, de 10 de abril y 3 de mayo de 2023.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Previo informe de 8 de septiembre de 2023 del director jurídico del Área de Desarrollo Urbano, el concejal Delegado de Urbanismo, Vivienda, Obras e Infraestructuras, mediante la Resolución 3244/2023, de 11 de septiembre, admite a trámite la reclamación presentada y acuerda incoar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo que se comunica a la entidad reclamante.

Con fecha 12 de enero de 2024 emite informe el director jurídico del Área de Desarrollo Urbano en el que con cita del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora y de la Sentencia 420/2023, de 29 de septiembre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Madrid, dictada en el procedimiento 508/2022, señala que *“la declaración de caducidad de la licencia era una resolución que el Ayuntamiento estaba obligado a adoptar teniendo en cuenta que el edificio sobre el que se concedió la licencia se encuentra en estructura, provocando importantes perjuicios a los intereses generales, y que la reclamante, desde el 28 de julio de 2018, no ha realizado ninguna actuación ni material ni jurídica para la reanudación de las obras. Toda la reclamación se basa en apreciaciones subjetivas de ANTIUM sobre una presunta inseguridad jurídica, pero como ha señalado el órgano consultivo y el propio Juzgado podría haber reanudado las obras y no lo hizo y no solicitó en ningún momento ninguna*

modificación de licencia como pretendía” y considera que procede desestimar la reclamación presentada.

Figura un informe propuesta de resolución de la técnica de Administración General de Patrimonio de 18 de enero de 2024, que en sus antecedentes de hecho recoge que previamente a la reclamación presentada el 16 de mayo de 2023, se había tramitado otro expediente de responsabilidad patrimonial que previo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora se dictó la Resolución de 18 de octubre de 2023 en la que se reconoce a la entidad reclamante una indemnización de 314.353,26 euros por los daños y perjuicios causados por la paralización de las obras por el periodo comprendido desde el 8 de octubre de 2015 y el levantamiento de la suspensión acordado el 26 de julio de 2018, que por otro lado, se había dictado la Sentencia de 29 de septiembre de 2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid en el PO 508/2022 que estimaba parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad reclamante contra la desestimación por silencio de las reclamaciones R 21/2019 y R 48/2019 condenando al ayuntamiento a abonar a la entidad recurrente la cantidad de 325.732,84 euros más intereses, que en ejecución de dicha sentencia (cuya copia no se adjunta) se dictó la Resolución 4786/2023, de 27 de diciembre que reconoce una mayor indemnización por importe de 11.379,58 euros a favor de la reclamante, que por resolución de 2 de noviembre de 2022 se declaró la caducidad de la licencia y *“tal como se indica en dicha Resolución iniciadas las obras del edificio en el año 2014, y tras que en el año 2018 se levantara la suspensión de obras decretada hasta el momento actual, inicios del año 2024, el edificio no ha sido terminado, permaneciendo una estructura edificable visible que produce una importante desarmonía urbana y es fuente de insalubridad. Precisamente para evitar dichas situaciones es por lo que el derecho a edificar se somete a unos concretos plazos, transcurridos los cuales el interesado tiene que volver a ejercer ese derecho, y por ello se declaró la caducidad de la licencia sin*

que por otro lado por ANTIUM se haya vuelto a solicitar licencia alguna”. Finaliza el informe señalando que previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, procede desestimar la reclamación.

Por escrito de idéntica fecha, se concede trámite de audiencia a la mercantil reclamante y a la aseguradora municipal.

Con fecha 30 de enero de 2024, la entidad reclamante, solicita ampliación del plazo para formular alegaciones hasta que se les facilite copia de la totalidad de los documentos obrantes en el expediente.

En la Resolución de 5 de febrero de 2024 del concejal de Urbanismo, Vivienda, Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Majadahonda se acuerda la ampliación del plazo solicitado.

El 12 de marzo de 2024, la entidad reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que, en síntesis, se remite a las formuladas en el escrito inicial de reclamación, pero precisa que *“los daños y perjuicios reclamados por mi mandante en el actual expediente R39/2023 y en el presente procedimiento judicial son los derivados de la imposibilidad de reanudar y terminar la obra licenciada una vez que el Ayuntamiento ha declarado la caducidad de la Licencia. Y estos daños nunca han sido reclamados por mi mandante, sencillamente porque hasta la declaración de caducidad de la Licencia, mi mandante siempre tuvo la confianza de que el Ayuntamiento iba a hacer lo necesario para subsanar el error en el que consideraba haber incurrido al conceder la Licencia”*; que la responsabilidad que reclama no se fundamenta en la resolución que declaró la caducidad de la licencia, que ha recurrido y adjunta copia de la demanda que se tramita en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 26 de Madrid en el PO 22/23, sino que se fundamenta en que la paralización y no reanudación de la obra durante todo el tercer periodo se produjo por causas imputables al ayuntamiento, puntualiza que los daños producidos durante el primer y segundo periodo de paralización de la obra han sido determinados y valorados en la Sentencia firme 420/2023, de 29 de septiembre de 2023

del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, por lo que únicamente reclama, en base a los informes periciales que aporta, 2.689.159 euros, con el siguiente desglose:

- Por los daños y perjuicios sufridos durante el denominado tercer periodo de paralización de la obra, incluido el coste financiero de la inversión realizada, periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 2018 y el 3 de mayo de 2023: 165.141 euros.

- Por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia mediante resolución de 2 de noviembre de 2022: 2.524.018 euros.

Además, solicita que el ayuntamiento se encargue y lleve a cabo, a su costa, todos los gastos y costes de conservación, rehabilitación e incluso demolición de la obra y asuma todas las indemnizaciones a las que la entidad reclamante sea condenada frente a terceros.

Sin más trámites, la alcaldesa de Majadahonda, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, solicitó la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que en su Dictamen 408/24, de 4 de julio, estimó necesaria la retroacción del procedimiento para que se redactara la correspondiente propuesta de resolución.

Tras dicho dictamen, el 16 de enero de 2025 el director jurídico del Área de Desarrollo Urbano firma la propuesta de resolución en la que se desestima la reclamación presentada el 16 de mayo de 2023 al no concurrir los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

TERCERO.- La alcaldesa de Majadahonda, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, solicita nuevamente la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que ha tenido entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 28 de enero de 2025.

A dicho expediente se le asignó el número 38/25, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 27 de febrero de 2025.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

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 titular de la licencia de obra objeto de suspensión y afectada por la declaración de caducidad.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente el citado Ayuntamiento de Majadahonda 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 y haber dispuestos las suspensiones que la reclamante entiende causa del daño reclamado.

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 la reclamación que nos ocupa, se ha precisado en alegaciones que se reclama por los daños derivados de la declaración de caducidad de la licencia acordada en la Resolución de la concejala delegada de Urbanismo, Patrimonio, Mantenimiento de la Ciudad, Vivienda, Obras y Urbanizaciones de fecha 2 de noviembre de 2022, por lo que la reclamación presentada el 16 de mayo de 2023, se ha formulado 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, y se han practicado las pruebas propuestas.

Tras la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la entidad reclamante que ha formulado alegaciones y finalmente, tras el Dictamen 408/24, de 4 de julio, de esta Comisión Jurídica Asesora, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

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.- 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.

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.- En este caso, antes de entrar a analizar el fondo del asunto, esto es, la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial anteriormente expuestos, se hace preciso analizar si cabe apreciar, los efectos de la cosa juzgada material por la influencia que sobre este procedimiento puede tener la Sentencia firme 420/2023, de 29 de septiembre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, puesto que la mercantil reclamante ciñe su reclamación por un lado, a los daños sufridos en el denominado tercer periodo de paralización de la obra, incluido el coste financiero de la inversión realizada, y por otro, los daños sufridos como consecuencia de la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia acordada en la resolución de 2 de noviembre de 2022, lo que hace preciso averiguar si su pretensión resarcitoria del daño ya ha sido satisfecha.

Tal y como viene señalando esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en sus Dictámenes 265/17, de 29 de junio y 743/22, de 7 de diciembre, *“la cosa juzgada material es el efecto propio de las resoluciones judiciales firmes consistente en un preciso y determinado poder de vinculación en otros procesos, y ante otros órganos jurisdiccionales respecto del contenido de esas resoluciones, que implica la indiscutibilidad de la*

voluntad concreta de la Ley, afirmada en la sentencia, por exigencias del principio de seguridad jurídica, garantizada constitucionalmente. De manera que lo que trata dicha institución, es de impedir que se vuelva a tratar sobre lo que ha sido resuelto, prohibiendo el nacimiento de un nuevo proceso sobre el mismo asunto”.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2017 (recurso 1976/2015) dice que *“el principio o eficacia de cosa juzgada material, se produce, según la jurisprudencia de esta Sala, cuando la cuestión o asunto suscitado en un proceso ha sido definitivamente enjuiciado y resuelto en otro anterior por la resolución judicial en él recaída. Tal manifestación de la cosa juzgada, que consagra el artículo 222 de la LEC, atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción, y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias”.*

Según jurisprudencia consolidada, la cosa juzgada material produce una doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisibile el proceso cuando advierte que el objeto de éste coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es solo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquel no podrá, sin embargo, contradecir lo definitivamente resuelto en este. Dicho, en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su *“thema decidendi”* cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior, deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida.

Esta figura, que en principio se define en un ámbito procesal, tiene su trasunto en el ámbito administrativo, en tanto en cuanto las sentencias

firmes tienen fuerza de obligar a las partes en el proceso, como indica el artículo 103 de la Ley 29/1998, de 13 de diciembre, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, (en adelante, LJCA).

En el presente caso, resulta que la Sentencia 420/2023, de 29 de septiembre de 2023, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, dictada en el recurso contencioso administrativo formulado por la entidad reclamante contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada ante el Ayuntamiento de Majadahonda, tramitada en el expediente R 21/2019, cuya firmeza es reconocida por la propia entidad reclamante en el folio 1720 del expediente examinado, en su fundamento de derecho tercero, expresa:

“Sobre la indemnización reclamada de lo que la actora denomina el tercer periodo, se refiere que cuando es levantada la suspensión, comenzaron los preparativos para la reanudación de la obra, llevando a cabo actividades tales como su revisión aseguramiento y rehabilitación de parte de la obra ya ejecutada, contratación de una nueva constructora, solicitud para las nuevas acometida de agua y luz , considerando que estas actividades son extraordinarias, sin que por parte del Ayuntamiento existiera colaboración para poder llevar a cabo su reanudación, no procediendo a solicitar su subsanación y proponiendo la caducidad de la licencia.

Sobre estas alegaciones, se comparte el criterio que mantiene la administración que también lo es de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se reclaman unas cantidades sobre la premisa de una reanudación en las obras, que no consta acreditada en las actuaciones, quedando acreditado que esta reanudación no se ha producido. Extremo que se corrobora en la resolución de 2 de noviembre de 2022 de la concejala delegada de Urbanismo por la que se declara la caducidad de la licencia que nos ocupa, se señala que las obras no

se han reanudado, dictándose la caducidad por paralización de las obras.

Este periodo en su fase de conclusiones se mantiene, considerando que los días a tomar en consideración son 2.567 (página 26 del segundo informe pericial). Sin embargo, no existiendo reanudación los costes que se refieren son teóricos, y solo en el momento en que eventualmente se produzca la reanudación de la obra y una vez finalizada ya la misma, se pondrá el posible perjuicio económico sufrido por la reclamante en relación a los distintos conceptos apuntados en su reclamación.

Es por ello por lo que, procede desestimar la indemnización solicitada por el denominado tercer periodo”.

Pues bien, del análisis de la pretensión ejercitada en el ámbito de la responsabilidad patrimonial y de la acción ejercitada en el procedimiento judicial seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid, Procedimiento 508/2022, se infiere sin dificultad que concurre el efecto positivo de la cosa juzgada respecto al, denominado por la entidad reclamante, tercer periodo, pues no solo se aprecia la identidad subjetiva, sino también en cuanto a la pretensión resarcitoria, que en ambos casos es igual.

Por otro lado, como hemos expuesto anteriormente, la entidad reclamante extiende su reclamación de responsabilidad patrimonial a los daños sufridos como consecuencia de la imposibilidad de poder terminar la ejecución de la obra tras la declaración de caducidad de la licencia, acordada en la Resolución de 2 de noviembre de 2022 de la concejala delegada de Urbanismo.

Deviene necesario señalar que, las licencias urbanísticas conllevan un doble deber general, por un lado, respetar unos plazos de solicitud, y por otro llevar a cabo la actividad edificatoria en unos determinados plazos, conforme dispone la legislación autonómica. En la Comunidad de Madrid,

el artículo 158 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece: “1. Todos los actos amparados en una licencia urbanística se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar las obras (...) 4. Tanto las licencias como las declaraciones responsables urbanísticas se someterán al régimen de caducidad (...)”. Así pues, la eficacia de las licencias se proyecta y mantiene en tanto se lleva a cabo la actividad autorizada, teniendo en cuenta que es necesario tomar en consideración los plazos fijados al efecto en el propio acto de otorgamiento, ya que de lo contrario se produciría su caducidad.

En el caso que nos ocupa, resulta acreditado, como se ha expuesto en los antecedentes, que la declaración de caducidad se acordó el 2 de octubre de 2022, debido a la paralización de las obras, sin que con posterioridad a la declaración de caducidad se haya acreditado la reanudación de las mismas, ni se ha solicitado una nueva licencia según recoge el informe del director jurídico del Área de Desarrollo Urbano, lo que contradice el argumento de la entidad reclamante cuando afirma que la paralización y no reanudación de la obra se produce por causas imputables al Ayuntamiento.

No obstante, lo anterior, la entidad reclamante pretende ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la imposibilidad de reanudar y terminar la obra licenciada. Tratándose de un lucro cesante, que es lo que en definitiva se reclama, cabe señalar que, en los dictámenes 274/18, de 14 de junio y 157/19, de 22 de abril, entre otros, hemos recordado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, la STS 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.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2016, (recurso 2709/2015) señala que «la jurisprudencia del

Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo una prueba rigurosa de las garantías (sic) 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. Y, en el mismo sentido, la de 22 de febrero de 2006, en la que se dice que “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 o hipotéticas”.

En virtud de lo expuesto, cabe concluir, por un lado, que la pretensión resarcitoria de la entidad reclamante ya ha sido resuelta por sentencia firme, por lo que en vía de responsabilidad patrimonial la propuesta debe ser desestimatoria, pues en otro caso se produciría un enriquecimiento injusto para la reclamante, y por otro lado, no ha probado el daño que daría lugar a la responsabilidad patrimonial reclamada, basándose en meras expectativas.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación, al haberse satisfecho la pretensión resarcitoria en vía judicial y no haberse acreditado la existencia de un daño efectivo.

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 27 de febrero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 99/25

Sra. Alcaldesa de Majadahonda

Pza. Mayor, 3 – 28220 Majadahonda