

Dictamen n.º: **101/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **25.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de febrero de 2026, 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 el representante de NEW BABEL PUB, S.L., sobre responsabilidad patrimonial, como consecuencia de las pérdidas sufridas en el bar-terraza que venía explotando en la Calle Santiago de Compostela, n.º 36, de Madrid, a causa de la ejecución de una obra pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de octubre de 2024, la entidad mercantil citada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Madrid por la reducción de sus ganancias, originada por la ejecución de unas obras que afectaban a la zona donde se emplaza la terraza de su establecimiento, que, en los meses de verano, es donde la clientela prefiere ser atendida.

En el escrito de reclamación se señala que se trata de una entidad mercantil, dedicada a la explotación del negocio de hostelería que se

encuentra situado en la calle Santiago de Compostela, 36, del distrito de Fuencarral-El Pardo, y que cuenta con una terraza colocada justo en la acera que se sitúa cruzando la calzada.

El escrito refiere que el Ayuntamiento de Madrid llevó a cabo dos proyectos de reurbanización:

“Reurbanización del lateral norte de la Avenida de la Ilustración. Primera fase. Distrito Fuencarral-El Pardo:

- Situación de la obra: Avenida de la Ilustración lateral norte entre Av. Betanzos y c/ Adolfo Marquerie.*
- Fecha de inicio de la obra: 28/05/2022.*
- Fecha de terminación de la obra: 28/10/2023.*
- Duración de las obras: 1 año, 5 meses y 1 día (519 días).*

Reurbanización del lateral sur de la Avenida de la Ilustración en el tramo comprendido entre la Avenida de Betanzos y la M-607. Madrid.

- Situación de la obra: Avenida de la Ilustración lateral sur entre Av. Betanzos y c/ Pedro Rico.*
- Fecha de inicio de la obra: 23/12/2022.*
- Fecha de terminación de la obra: 22/02/2024.*
- Duración de las obras: 1 año, 1 mes y 21 días (417 días)”.*

La entidad reclamante indica que el Ayuntamiento de Madrid inicialmente informó que las obras serían de una duración mucho menor; concretamente, que finalizarían en marzo del 2023, pero que, sin embargo, en las actas de conformidad para la recepción consta que las

fechas de terminación de dichas obras son muy posteriores a las indicadas inicialmente por el ayuntamiento.

Se señala en el escrito que se trataba de dos obras que afectaban a las calzadas, bulevares y zonas peatonales, dificultando el tránsito, cortando las calles en muchos casos y dejándolas incluso sin iluminación durante un tiempo, afectando a la zona donde el NEW BABEL CLUB coloca la terraza. En consecuencia, según afirman, la entidad se vio privada de su principal foco de actividad durante los meses de facturación mayor, que se corresponden con el verano tanto del año 2022 como del año 2023.

En definitiva, tal y como se recoge en el escrito, las obras de remodelación en la calle Santiago de Compostela, desarrolladas entre el 28 de mayo del año 2022 y el 28 de octubre del año 2023, llevaron aparejado para New Babel Pub, S.L. un lucro cesante de 50.749,03 €, suma que se corresponde con la media de dos estimaciones que parten de las ventas anuales y de las ventas trimestrales.

A efectos de acreditar este extremo, se adjunta un “*informe pericial económico*” sobre la determinación del lucro cesante ocasionado, que establece las siguientes conclusiones:

“Las obras de remodelación en la calle Santiago de Compostela se han desarrollado entre el 28 de mayo del 2022 y el 28 de octubre del 2023.

La empresa New Babel Pub, S.L. presentaba una evolución positiva y creciente en su cifra de negocio en el periodo entre el ejercicio 2020 hasta el 2022. El crecimiento en tasa compuesta observada en este periodo ha sido del 21,5 %. Sin embargo, en el ejercicio 2023 se observa un dramático descenso del 32 % en este mismo parámetro de ventas.

Hemos estimado los ingresos cesantes mediante dos aproximaciones, una partiendo de las ventas anuales y otra partiendo de las ventas trimestrales. Lo cual, aplicando el margen bruto del 59 % que registraba la empresa en el 2023 nos permite establecer un lucro cesante entre 56.535,69 euros y 44.962,37 euros, respectivamente.

Teniendo en consideración estas estimaciones, hemos valorado el lucro cesante como la media simple entre esas dos cifras, es decir, 50.749,03 euros”.

Con el escrito de reclamación se acompaña la escritura de constitución de NEW BABEL PUB, S.L., planos de la terraza y su distribución, autorización de la instalación de la terraza con sus correspondientes tasas, acta de recepción de las obras de reurbanización de la Avenida de La Ilustración, nota de prensa del Ayuntamiento de Madrid sobre las obras de reurbanización e informe pericial sobre la cuantía reclamada.

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).

Con fecha 5 de noviembre de 2024, se requiere a la reclamante para que aporte: fotocopia simple de la póliza del seguro que tenga suscrita la finca y fotocopia simple del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente al momento del siniestro; descripción detallada de los hechos, indicando la fecha en que sucedieron e indicación detallada del lugar de los hechos, aportando croquis, con numeración de la vía pública o cualquier otra identificación que permita reconocer el emplazamiento, ya que, en la instancia presentada, se habla del número 34 de la calle Santiago de Compostela, pero la documentación aportada hace alusión al número 36. Además, se señala que debe aportar justificantes que

acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público y cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

La reclamante presenta escrito el 12 de noviembre de 2024, dando cumplimiento al requerimiento y refiriendo que es una mercantil dedicada a la explotación del negocio de hostelería, un pub, que se encuentra situado en la calle de Santiago de Compostela, 36, y que cuenta con una terraza sita en esa misma calle y número, cruzando la calzada, como puede apreciarse en la foto que adjunta. Afirma que el número 34 de la misma calle se corresponde con el domicilio social de la entidad, y reitera tanto que las obras que afectaron a la calle Santiago de Compostela e impidieron la explotación de la terraza fueron ejecutadas a petición del Ayuntamiento de Madrid como la solicitud de indemnización en los términos ya señalados.

El 28 de noviembre de 2024 se solicita informe a la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, que lo emite el 27 de diciembre del mismo año.

En el informe se señala que la obra de *“reurbanización del lateral norte de la Avenida de la Ilustración en el tramo comprendido entre la Avenida de Betanzos y la M-607. Distrito Fuencarral-El Pardo”* se desarrolló desde el 28 mayo 2022 hasta el 28 de octubre de 2023, y que los trabajos del tramo donde se ubica la terraza se realizaron desde mediados de abril de 2023 hasta septiembre de 2023.

En cuanto a la obra de *“reurbanización del lateral sur de la Av. de la Ilustración. Segunda fase. Distrito Fuencarral-El Pardo”*, se indica que queda fuera del ámbito del negocio y terraza de la entidad reclamante.

También se señala que *“el interesado en su reclamación no hace referencia a que se haya producido ningún daño material en su actividad económica como consecuencia de la ejecución de la obra”*.

Por otro lado, y en cuanto al lucro cesante que se le ha ocasionado a la entidad, el informe recoge que *“el plazo inicialmente previsto para la ejecución de las obras fue de 28 de mayo de 2022 a 27 de mayo de 2023. La ampliación del plazo de ejecución de las obras inicialmente previsto fue debidamente autorizada mediante Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de fecha 22 de mayo de 2023, por un plazo de 4 meses, de tal forma que la obra pasó a tener fecha de finalización el 28 de septiembre de 2023. Posteriormente hubo una 2ª ampliación de plazo de 1 mes, autorizada mediante Decreto de la delegada del 22 de septiembre de 2023, con lo que la obra pasó a finalizar el 28 de octubre de 2023.*

La competencia para otorgar las autorizaciones para la instalación de terrazas corresponde a los distritos, por lo que las cuestiones indicadas por el interesado sobre la misma, entendemos que deben ser informadas por el Distrito”.

Además, el informe recuerda el carácter discrecional que tienen estas autorizaciones, de conformidad con el artículo 13 de la vigente Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración de 30 de julio de 2013, toda vez que se trata de una ocupación del dominio público sujeta al cumplimiento de una serie de intereses superiores que han de prevalecer sobre el interés particular del autorizado, tal y como señala el artículo 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003 de 3 de noviembre, según el cual, *“la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones Públicas se ajustarán a los siguientes principios: C) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificados”*.

Por último, el informe indica que *«las incomodidades producidas a consecuencia de la ejecución de obras públicas que tienen una duración razonable se encuadran en lo que se viene denominando “cargas generales”, que se rigen por el principio del deber jurídico de tener que soportarlas. Ello evita que la responsabilidad de la Administración se desborde por una mala inteligencia del carácter objetivo con el que está configurada, lo que frenaría en la práctica la realización de cualquier obra pública...»*.

Con fecha 30 de diciembre de 2024, se solicita informe al Distrito de Fuencarral-El Pardo, que lo emite el 3 de enero de 2025, señalando lo siguiente:

“... mediante Decreto de fecha 28/06/2022, en expediente 108/2018/02893, se autorizó a NEW BABEL PUB. SL la instalación de terraza de hostelería y restauración en CL SANTIAGO DE COMPOSTELA NÚM 36, para el periodo de funcionamiento ANUAL a partir del día 15/06/2022. Asimismo, se informa que actualmente consta autorización vigente para la instalación de terraza de veladores para periodo estacional, aprobada por Decreto de fecha 10/12/2024, y cuya modificación se ha tramitado en expediente 108/2024/02932. Por otro lado, se informa que fue notificado a los interesados que, debido a las obras de mejora que se estaban realizando en la calle Santiago de Compostela, el Ayuntamiento de Madrid prevé que no podría ocupar el dominio público con la terraza de veladores que tenía autorizada durante el periodo comprendido entre los días 10 de abril y 24 de mayo de 2023, por este motivo, la liquidación tributaria de la tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local correspondiente a la anualidad 2023, epígrafe E) por terraza de veladores, abarcaba únicamente, el periodo comprendido entre los meses de enero a marzo del año 2023”.

Consta en el expediente la valoración de la aseguradora municipal, remitida el 20 de enero de 2025, que, en relación al expediente de referencia, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, *“y sin poder confirmar que se haya producido un daño efectivo”*, la cifra en 10.049,59 euros.

Con fecha 18 de diciembre de 2025, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid solicita la remisión del expediente administrativo al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 34, de Madrid, al que ha correspondido el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la reclamante contra la desestimación presunta de su solicitud (Procedimiento Ordinario 381/2025).

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante y a la aseguradora municipal el 29 de diciembre de 2025, esta última presenta alegaciones el 7 de enero de 2026, indicando que el ayuntamiento no es responsable de los daños reclamados, con base en el informe de la Dirección General del Espacio Público, en el que se indica que *“la obra de Reurbanización Lateral Sur de la Avda. de la Ilustración, segunda fase distrito Fuencarral-El Pardo, se encuentra fuera de su negocio y terraza”*. Además, la aseguradora considera, en cuanto al lucro cesante reclamando, que, en el caso de que se hubiera producido un descenso en la facturación, no consta acreditado que dicho descenso tenga su causa en la ejecución de las obras de remodelación del acerado.

Por su parte, la entidad reclamante presenta un escrito de alegaciones el 12 de enero de 2026, en el que recuerda la existencia de un procedimiento judicial pendiente, lo que, según afirma, determina una *“incompetencia para resolver”*.

Por otro lado, indica en su escrito que la autorización para la instalación y uso de la terraza en el periodo de producción del daño era anual, no estacional, y hace constar que los informes obrantes en el

expediente reconocen la existencia de una ampliación del plazo previsto para las obras, así como el reconocimiento del daño por parte de la entidad aseguradora de la Administración.

Finalmente, con fecha 22 de enero de 2026, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al haber prescrito el derecho a reclamar y no concurrir la antijuridicidad del daño ni su debida acreditación.

TERCERO.- El día 3 de febrero de 2026 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 76/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 día 25 de febrero de 2026.

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.c) Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (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 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 de la LRJSP, al ser titular del local de hostelería sito en la calle Santiago de Compostela, n.º 36, de Madrid, y haber sufrido el daño que imputa a la ejecución de unas obras realizadas por el Ayuntamiento de Madrid en dicho emplazamiento.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, deriva de la titularidad de dichas obras, así como del hecho de ser la Administración competente para otorgar la autorización para ocupación de la vía pública, en ejercicio sus competencias en materia de urbanismo, patrimonio de las Administraciones públicas y protección del medio ambiente urbano, de acuerdo con lo indicado en el artículo 25.2 a) b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, esto es, el informe de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, habiendo emitido informe también el Distrito de Fuencarral-El Pardo, en relación con la autorización para la instalación de terraza de hostelería y restauración en el dominio público.

Posteriormente, se ha conferido trámite de audiencia tanto a la entidad reclamante como a la aseguradora municipal. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio 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.

No obstante, y 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 producirse el hecho o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso sujeto a examen, la mercantil reclamante afirma que las pérdidas se produjeron en el periodo comprendido entre el 28 de mayo del año 2022 y el 28 de octubre del año 2023, durante las obras de remodelación realizadas en la calle Santiago de Compostela, de Madrid.

Ahora bien, el informe de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras obrante en el expediente, si bien señala que la obra de *“reurbanización del lateral norte de la Avenida de la Ilustración en el tramo comprendido entre la Avenida de Betanzos y la M-607. Distrito Fuencarral-El Pardo”*, que fue la que realmente afectó al establecimiento de la reclamante, se desarrolló desde el 28 mayo 2022 hasta el 28 de octubre de 2023, también refiere que los trabajos del tramo donde se

ubica la terraza se realizaron desde mediados de abril de 2023 hasta septiembre de 2023.

Cabe indicar que la reclamante no sólo no ha aportado al procedimiento prueba alguna en contrario para desvirtuar el contenido del referido informe y determinar el período efectivo en que las obras afectaron al inmueble de su titularidad, sino que, además, se ha incorporado al expediente el informe emitido por la Sección de Licencias y Autorizaciones del distrito de Fuencarral-El Pardo, en el que, a efectos de dicha determinación, y como señalábamos anteriormente, consta que se notificó a la entidad que, debido a las obras de mejora que estaban realizando en la citada calle, el Ayuntamiento de Madrid preveía que *“no podría ocupar el dominio público con la terraza de veladores que tenía autorizada durante el periodo comprendido entre los días 10 de abril y 24 de mayo de 2023, por este motivo, la liquidación tributaria de la tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local correspondiente a la anualidad 2023, epígrafe E) por terraza de veladores, abarcaba únicamente, el periodo comprendido entre los meses de enero a marzo del año 2023”*.

En este sentido, es preciso señalar que la entidad reclamante sólo ha acompañado con su escrito el justificante de abono de la referida tasa correspondiente al año 2022, y no la satisfecha en el año 2023, a pesar de que reclama las pérdidas correspondientes a ambos ejercicios.

En todo caso, aun en la interpretación más favorable para la interesada, considerando como fecha en que las obras dejaron de afectar a la instalación de la mercantil el 30 de septiembre de 2023, es preciso concluir que la reclamación, interpuesta el 14 de octubre de 2024, es extemporánea.

TERCERA.- No obstante lo anterior, y a mayor abundamiento, debemos partir de la consideración de que el instituto de la

responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, y su desarrollo en la LPAC y en la LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021 (recurso de casación 8419/2019), 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014):

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

CUARTA.- Conforme a la doctrina expuesta, 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”*.

En este caso, la mercantil interesada reclama el lucro cesante al verse privada de su principal foco de actividad durante los meses de facturación mayor, que se corresponden con el verano tanto del año 2022 como del año 2023, de modo que, según afirma, *“las obras de remodelación en la C/ Santiago de Compostela, desarrolladas entre el 28 de mayo del año 2022 y el 28 de octubre del año 2023, llevaron aparejado para New Babel Pub, S.L. un lucro cesante de 50.749,03 €”*.

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, entre otros) 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”*».

Pues bien, la mercantil reclamante ha aportado al procedimiento un informe pericial que determina los ingresos cesantes mediante dos aproximaciones, una partiendo de las ventas anuales y otra partiendo de las ventas trimestrales, valorando el lucro cesante como la media simple entre esas dos cifras.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2016 (rec. 1002/2013) manifiesta que *“las pruebas periciales no acreditan irrefutablemente un hecho, sino que expresan el juicio o convicción del perito con arreglo a los antecedentes que se le han facilitado (...)”* y *“no existen reglas generales preestablecidas para valorarlas, salvo la vinculación a las reglas de la sana crítica en el marco de la valoración conjunta de los medios probatorios traídos al proceso (...)”*.

En este caso, entendemos que el informe pericial aportado por la sociedad interesada carece de la necesaria fuerza de convicción que reside, en gran medida, en la fundamentación y coherencia interna de los informes, en la cualificación técnica de sus autores y en su independencia o lejanía respecto a los intereses de las partes.

Así, y como ya destacábamos respecto de un caso similar en el reciente dictamen 402/25, de 29 de julio, cabe indicar que todos los números recogidos en el informe pericial de la mercantil reclamante carecen absolutamente de documentación fiscal o contable que permita contrastar su veracidad. Por otro lado, el cálculo efectuado, además de carácter de soporte documental, se basa, como recoge el propio informe y ya hemos señalado, en meras *“aproximaciones, una partiendo de las ventas anuales y otra partiendo de las ventas trimestrales...”*. Además, para obtener tales números el informe parte de un período de afectación de las obras desde el segundo trimestre del 2022 hasta el cuarto trimestre de 2023 cuando, conforme resulta de los informes obrantes en el expediente, los trabajos del tramo donde se ubica la terraza se realizaron desde mediados de abril de 2023 hasta septiembre 2023 y, en particular, el período durante el cual la entidad no pudo ocupar el dominio público con la terraza de veladores que tenía autorizada fue el comprendido entre los días 10 de abril y 24 de mayo de 2023.

En suma, no puede acreditarse la existencia de un lucro cesante concreto imputable a las obras realizadas por el Ayuntamiento de Madrid, sin que tampoco pueda tenerse en cuenta a estos efectos el informe emitido por la aseguradora municipal, que carece del necesario rigor, limitándose a afirmar que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, *“y sin poder confirmar que se haya producido un daño efectivo”*, valora dicho daño en la suma de 10.049,59 euros, sin realizar un mínimo análisis de los datos aportados.

QUINTA.- Además de lo anterior, ha de indicarse que nos hallamos ante un supuesto de “*cargas generales*”, que excluyen la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de diciembre de 2018 (recurso 523/2016):

“El deber jurídico del administrado de soportar el daño o el perjuicio se concreta, además de en los casos en que la Ley lo imponga, en las cargas generales que los ciudadanos deben soportar como consecuencia de una vida en sociedad que demanda la mejora de los servicios públicos existentes o la implantación de otros nuevos, siendo de significar que, en materia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por alteraciones y obras en vías públicas, la jurisprudencia declara que la regla general es que no resultan indemnizables los que se irroguen por las actuaciones que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías públicas, al no estarse en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar (artículo 141.1 de la Ley 30/1992 , redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero), salvo que existan especiales circunstancias de gravamen respecto al común de los ciudadanos, o de los establecimientos o inmuebles de las inmediaciones, como sería el caso”.

En estos casos cobra un especial relieve la concreta afectación que suponen las obras al perjudicado. Las cargas generales, como su nombre indica, afectan en general a los ciudadanos sin una especial afectación a alguno que, por su intensidad, pudiera excluir esa generalidad para convertirse en una afectación singular. Como indicó la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2009 (recurso 10236/2004):

“La cuestión consiste, pues, en indagar si, tal y como acontecieron los hechos, extremo sobre el que hay consenso, el perjuicio sufrido por la compañía recurrente supera el objetivamente admisible en función de los estándares sociales [sentencia de 16 de diciembre de 1997 (casación 4853/93, FJ 6º)] o, en otros términos, si las limitaciones y las restricciones que la ejecución de la obra impuso a la actividad que constituye su objeto empresarial exceden de las que afectaron por la realización de la misma al conjunto de los ciudadanos y a otros negocios emplazados en la zona, perdiendo esa nota de generalidad que, en aras del interés público, las legitimaría desde la perspectiva que ahora examinamos, singularizándose en el patrimonio de la actor [véanse en este extremo las sentencias de 14 de febrero de 2006 (casación 256/02, FJ 3º) y 16 de noviembre de 2008 (casación 453/06, FJ 3º), que, aunque referidas a supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, contienen reflexiones en torno a la antijuridicidad de la lesión pertinentes para el actual supuesto].”

Así, y a propósito de unas obras realizadas en un intercambiador de transportes, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 25 de julio de 2014 (recurso 242/2012) consideró que:

“Lo que significa que el local pudo seguir ejerciendo su actividad de restauración, lo que no se ha puesto en duda por la mercantil afectada, a pesar de tales obras, siendo la esencial afectación la de la ocupación de la calle y, por tanto, en todo caso, una mayor dificultad para acceder al mismo, pero no una imposibilidad que hubiera determinado la suspensión o cierre temporal del negocio, como lo demuestra la propia cuenta de actividad correspondiente al periodo señalado.

El mero descenso de ventas no se puede achacar de manera determinante y exclusiva a la realización de las mentadas obras, especialmente teniendo en cuenta el negocio al que se destinaba el

local y la concreta actividad empresarial de restauración realizada en el mismo”.

Aplicando esos criterios jurisprudenciales al presente caso, cabe descartar cualquier tipo de afectación singular al negocio de la mercantil reclamante.

En este caso, según resulta del expediente, y muy en particular de los informes emitidos en el curso del procedimiento, así el informe de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras y el emitido por el distrito de Fuencarral-El Pardo, no hubo una afectación singular de las obras respecto del establecimiento de la mercantil interesada, sino que sólo no se permitió a todos los interesados ocupar el dominio público con la correspondiente terraza entre los días 10 de abril y 24 de mayo de 2023, y, en todo caso, durante todo el periodo de realización de las obras la entidad mantuvo abierto y en funcionamiento su establecimiento principal, sin que se viera afectado su acceso por las citadas obras.

Por todo ello, no se aprecia ninguna intensidad especial que afecte al negocio de la mercantil reclamante, siendo un supuesto típico de una carga general.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al haber prescrito la acción para reclamar, no haberse

acreditado la existencia de un daño, su relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos ni que el daño tenga la condición de antijurídico.

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 25 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 101/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid