

Dictamen nº: **237/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 9 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 LÁMPARAS OWAL, S.A., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la aplicación del artículo 21 de la revisión de la declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito Centro, declarado nulo por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid (Sección Segunda) nº 127, de 9 de marzo de 2022.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 6 de marzo de 2023, el representante de la empresa antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la aplicación del artículo 21 de la revisión de la declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito Centro, declarado nulo por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid (Sección Segunda) nº 127, de 9 de marzo de 2022.

Según refiere la empresa reclamante, es propietaria del local de negocio sito en la calle Gran Vía nº 47 de Madrid, que fue objeto de negociaciones de venta y de contratos de arrendamiento que finalmente se rescindieron como consecuencia de la aplicación de la regulación contenida en el artículo 21 de la Zona de Protección Acústica Especial (en adelante ZPAE) que, posteriormente, ha sido judicialmente anulada.

Según el escrito de reclamación, el día 8 de mayo de 2019, la reclamante y la mercantil BEE WORLD SPAIN, S.L.U suscribieron un contrato de arrendamiento del local de negocio-restaurante y el 27 de mayo de 2019 se envían mails por parte de analista de inversión de BSW SPAIN al asesor inmobiliario de la propiedad, comunicándole su interés en adquirir este local. Se refiere que el 17 de junio de 2019 se suscribió entre la propiedad y el asesor inmobiliario un encargo de comercialización del local.

Con fecha 16 de julio de 2019, BEE WORLD SPAIN, S.L.U presentó una solicitud de licencia urbanística para la implantación de la actividad de restaurante con realización de obras en el inmueble sito en la calle Gran Vía nº 47 y el 17 de julio de 2019 la empresa reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo contra la revisión de la declaración de la ZPAE Distrito Centro, aprobada por el Ayuntamiento de Madrid el día 30 de abril de 2019 y publicada en el BOE el 17 de mayo de 2019.

El día 3 de octubre de 2019, se notificó la Resolución del Gerente de la Agencia de Actividades de 17 de septiembre de 2019 por la que se acordó no admitir a trámite la solicitud de licencia urbanística formulada por BEE WORLD SPAIN, S.L.U para la implantación de restaurante con la realización de obras en el inmueble de Gran Vía nº 47, al no ser la actuación pretendida urbanísticamente viable, como

consecuencia de la aplicación del artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro.

Con fecha 24 de septiembre de 2020, la entidad reclamante y BEE WORLD SPAIN, S.L.U., firmaron un acuerdo de terminación del contrato de arrendamiento suscrito entre ellas el día 8 de mayo de 2019, con causa expresa en la denegación de la licencia solicitada por el arrendatario por aplicación de la regulación acústica ordenada en el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro.

El día 9 de marzo de 2022 se notifica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de marzo de 2022, que anula el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro y con fecha 9 de mayo de 2022 se notificó el decreto por el que se declaraba la firmeza de la misma, al no haberse interpuesto recurso de casación por el Ayuntamiento de Madrid.

Con fecha 16 de enero de 2023, la reclamante remitió correo electrónico al asesor inmobiliario en el que consultaba el precio de comercialización del local, teniendo en cuenta las condiciones, existentes en ese momento, de mercado. El asesor inmobiliario responde, también por correo electrónico, valorando a la vista de la renta mensual pactada en el contrato de arrendamiento vigente en ese momento de 20.000 euros, un precio de venta *“un poco inferior a los 7M €”*.

El reclamante considera que, como consecuencia de la inválida regulación acústica ordenada en el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, el contrato de alquiler que tenía suscrito con BEE WORLD SPAIN, S.L.U fue resuelto tras la inadmisión a trámite de la licencia presentada por ésta para acondicionar y reformar este negocio y proceder a su explotación. También considera que dicha regulación imposibilitó la posible venta de este local.

Entiende que, si el artículo 21 no hubiera contemplado tan incongruente y desviada ordenación, la solicitud de licencia no se habría inadmitido a trámite y por extensión, no se habría resuelto el contrato de arrendamiento, pudiendo la reclamante haber percibido las rentas de alquiler concertadas, que se dejaron de percibir a consecuencia de la regulación acústica, que fue la que determinó la inadmisión de la licencia y la posterior resolución contractual. Alega que *“a igual conclusión llegamos en relación a la posible venta del inmueble”*.

El reclamante considera que concurre relación de causalidad entre la regulación del artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, como causante de la inadmisión a trámite de la licencia urbanística y como causante de la imposibilidad de explotar un negocio de restauración, pues esta regulación determinó tanto la inviabilidad de la posible venta del inmueble conforme al precio de mercado de 2019, como el posible arrendamiento del local, conforme a las rentas que tenía pactadas y que se vio abocado a su extinción.

Así, considera manifiesto que, si el Ayuntamiento no hubiera regulado ilegalmente el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, no se habría inadmitido a trámite la licencia urbanística y no se hubiera extinguido el contrato de arrendamiento y que además la reclamante *“podría haber vendido el establecimiento en el momento en el que el mercado prefijaba unos precios muy superiores a los que resultaron tras la anulación de tan arbitraria e inadmisibles regulación del artículo 21 de la ZPAE”*. Asimismo, alega que el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, fue un mandato irracional e incongruente, aludiendo a los fundamentos de la Sentencia de 2 de marzo de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que procedió a anularlo, de lo que, a su juicio, resulta que la actuación de la Administración no puede considerarse como razonable y razonada, al ser la regulación del artículo 21 palmariamente

contraria al ordenamiento jurídico, arbitraria, contradictoria e incongruente, motivo por el que entiende que se cumple con el requisito haberse ocasionado un daño antijurídico.

Refiere aportar informe pericial en acreditación de los daños, que desglosa en las siguientes cantidades:

- 3.446.858,21 euros dejados de percibir en concepto de rentas, con el siguiente detalle: 1.582.265,97 euros por rentas devengadas hasta febrero de 2023; 107.153,45 euros por intereses de demora, sobre las rentas devengadas y no pagadas; 1.757.438,79 euros por el valor actual de las rentas futuras a un tipo de descuento del 3%.

- 8.690.000 euros por el beneficio dejado de obtener al haber quedado reducido a más de la mitad el precio de venta del local, en caso de haberse producido la venta del mismo.

- 2.783 euros por honorarios de despacho de abogados y formulación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

- 2.456 euros por honorarios de gabinete de economistas que ha formulado la pericial en la que se cuantifica la indemnización de daños y perjuicios objeto de reclamación.

Alega, asimismo, que la pérdida de oportunidad por no haber podido vender el negocio como consecuencia de la aplicación del artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, conlleva implícita la otra, por lo que se plantea la indemnización de manera alternativa pero no acumulativa, entendiendo que se le debe indemnizar con una cantidad de 8.695.239 euros por pérdida de oportunidad de venta del establecimiento y honorarios profesionales de economistas y abogados, y en su defecto y subsidiariamente en la

cantidad de 3.452.858,21 euros por rentas dejadas de obtener y honorarios profesionales de economistas y abogados.

Acompaña con su reclamación, la siguiente documentación:

- Poder general para pleitos en favor del representante, firmante del escrito.

- Nota simple informativa del Registro de la Propiedad sobre la titularidad del edificio sito en Gran Vía nº 47 de Madrid, con fachada posterior a la calle Silva nº 7 y con galería comercial interior que enlaza a ambas vías, y que consta de planta sótano, planta baja con galería comercial de doble altura, y nueve plantas, cada una con una serie de locales y estancias que se describen, perteneciendo en plena propiedad a LAMPARAS OWAL SA.

- Contrato de arrendamiento para uso distinto del de vivienda sobre el local comercial izquierdo de la calle Gran Vía nº 47 suscrito entre LAMPARAS OWAL S.A. y GOLDEN PLATE LTD y fechado el 8 de mayo de 2019, y complemento al contrato con la misma fecha, acompañado de un proyecto de aval no firmado.

- Correo electrónico de 27 de mayo de 2019 de un asesor de Investment Analyst de BSW SPAIN, a otro asesor de BUSQUETS GÁLVEZ Asesores Inmobiliarios con asunto “Edificio Gran Vía”, en el que se manifiesta interés en un edificio y solicita información sobre una serie de aspectos, sobre la posible venta del inmueble.

- Correo electrónico de 27 de mayo de 2019 del administrador único de la empresa reclamante, reenviando el mail anterior.

- Encargo de comercialización del administrador único en representación de LAMPARAS OWAL S.A. a BUSQUETS GALVEZ CONSULTORES INMOBILIARIOS con carácter de no exclusividad,

para la comercialización en régimen de venta del local comercial sito en Gran Vía nº 47 alquilado por el operador BEE WORLD SPAIN, S.L.U, fechado el 17 de junio de 2019 con una duración de 6 meses.

- Escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra la ZPAE, firmado el 17 de julio de 2019.

- Notificación de la Resolución del Gerente de la Agencia de Actividades de 17 de septiembre de 2019, por la que no se admite a trámite la solicitud de licencia urbanística formulada por BEE WORLD SPAIN S.L.U. con fecha 16 de julio de 2019 para la implantación de la actividad de restaurante con realización de obras en el inmueble sito en la calle Gran Vía nº 47, por no ser la actuación pretendida viable urbanísticamente.

- Documento de 24 de septiembre de 2020 por el que los mandatarios verbales de BEE WORLD SPAIN y de LAMPARAS OWAL hacen entrega del acuerdo de terminación del contrato de arrendamiento, del aval a primer requerimiento y de las llaves del local, manifestando que con la suscripción del documento no tienen nada más que reclamarse y que queda finalizado el contrato de arrendamiento de 8 de mayo de 2019. Junto a dicho documento se acompaña: acuerdo de terminación del contrato de arrendamiento para uso distinto del de vivienda sobre el local comercial izquierdo de la calle Gran Vía nº 47 y Silva nº 7 de Madrid suscrito entre BEE WORLD SPAIN, S.L.U y LAMPARAS OWAL, S.A. En él se expone que BEE WORLD SPAIN SLU se constituyó el 23 de mayo de 2019, que se subrogó en la posición de arrendataria de GOLDEN PLATE PTE LTD en virtud de acuerdo suscrito el 10 de junio de 2019, y que con fecha 12 de noviembre de 2019 se amplió el objeto del contrato de arrendamiento de 8 de mayo de 2019 al local con salida a la Gran Vía nº 47 y a la calle Silva nº 7; aval; documentos de identidad del mandatario verbal del reclamante; Sentencia de la Sección Segunda de

la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 157/2022, de 2 de marzo (PO 557/2019) por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la, hoy, reclamante contra el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, así como del Plan Zonal Específico de la misma, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en fecha 30 de abril de 2019 y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en fecha 17 de mayo de 2019, acordando en consecuencia la nulidad de pleno derecho de dicho precepto y, finalmente, el Decreto de la misma Sala y Sección, de 5 de mayo de 2022, por la que se declara firme la anterior sentencia.

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

1. El día 8 de mayo de 2019, la reclamante, propietaria del edificio sito en la calle Gran Vía, 47 y la mercantil GOLDEN PLATE PTD. LTD. suscribieron un contrato de arrendamiento del local de negocio-restaurante en el local denominado *“Tienda izquierda, Primero Primera y Sótano”*.

La arrendataria debía solicitar y obtener por su cuenta y a su cargo las autorizaciones y licencias para desarrollar su actividad en el local arrendado.

En la estipulación cuarta se pactaba un plazo de vigencia de 10 años y, con carácter de pacto esencial, la obligación de permanecer en el local arrendado al menos 2 años desde la firma del contrato con la obligación, en caso de desistimiento unilateral por la parte arrendataria, la obligación de indemnizar a la arrendadora *“con una cantidad equivalente a las mensualidades de renta que resten desde la fecha del desalojo del local hasta la finalización del período de obligado cumplimiento”*.

La renta estipulada era de 510.000 euros anuales más IVA, que se pagaría en 12 mensualidades iguales y anticipadas de 42.500 euros al mes más IVA.

En la estipulación vigesimotercera se pactaba que la parte arrendataria podría rescindir el contrato *“en cualquier momento previo a la concesión por el Ayuntamiento de Madrid de la licencia de actividad y funcionamiento, necesarios para el ejercicio del negocio a la arrendataria proporcionando una comunicación escrita a la arrendadora al menos un (1) mes antes de la fecha prevista de rescisión”*, con pérdida por la arrendataria, en caso de resolución anticipada, de las mensualidades satisfechas hasta la fecha efectiva de rescisión del contrato, así como la fianza de dos meses entregadas en cumplimiento de lo previsto en la cláusula 17.5 del contrato.

Junto con el contrato firmado el día 8 de mayo de 2019, figura un complemento del contrato de arrendamiento para uso distinto del de vivienda local comercial izquierdo Gran Vía 47, de igual fecha, firmado por LAMPARAS OWAL, S.A. (la arrendadora, hoy reclamante) y GOLDEN PLATE PTE.LTD. (la arrendataria) en el que hacen constar que pese a que según la cláusula 17.3 el primer aval bancario se entrega en este acto por la arrendataria a la arrendadora simultáneamente a la entrega del local, *“sin embargo no ha sido posible en este acto proceder a la entrega del primer aval bancario, por encontrarse pendiente de tramitación por parte de la entidad financiera dicha garantía”*, manifestando la intención de las partes de demorar la entrega de llaves del local hasta que se produzca la entrega del primer aval bancario. Se pacta que la entrega del local se producirá cuando la arrendataria entregue a la arrendadora el primer aval bancario, quedando obligada la arrendataria a entregarlo lo antes posible y en todo caso antes del 15 de junio de 2019.

2. El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en fecha 30 de abril de 2019, aprobó la revisión de la Declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito de Centro, publicándose en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) de fecha 17 de mayo de 2019, con entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOCM. El artículo 21 de la citada normativa disponía:

“Artículo 21. Distancia de protección

No se admitirá la nueva implantación, ampliación o modificación de actividades de las incluidas en el artículo 4 de la presente normativa, a una distancia menor de 150 metros de una zona de contaminación acústica alta, menor de 125 metros de una zona de contaminación acústica moderada y menor de 100 metros de una zona de contaminación acústica baja”.

3. Con fecha 27 de mayo de 2019, la entidad reclamante recibe un correo electrónico, remitido por Investment Analyst de BSW SPAIN con el asunto “Edificio Gran Vía”, refiriendo interés respecto del “edificio visitado la semana pasada” y en el que se plantean una serie de dudas antes de seguir adelante con el LOI (Letter of intent o carta de intenciones).

4. El día 10 de junio de 2019, la arrendadora (la empresa reclamante), la sociedad arrendataria y una tercera sociedad denominada BEE WORLD SPAIN, S.L.U., firman un segundo complemento del contrato de arrendamiento para uso distinto de vivienda del local comercial izquierdo, Gran Vía, 4, firmado el día 8 de mayo de 2019, en el que ponen de manifiesto que GOLDEN PLATE PTD. LTD. y BEE WORLD SPAIN, S.L.U. eran entidades que formaban parte del grupo JOLLIBEE, grupo inversor de origen filipino dedicado a la explotación de locales de restauración en varios países. Según explican, la demora en los trámites de la constitución de la sociedad

BEE WORLD SPAIN, S.L.U., hizo que fuera GOLDEN PLATE PTD. LTD., titular de acciones representativas del 100% del capital de BEE WORLD SPAIN, S.L.U., quien formalizara el contrato de arrendamiento de 8 de mayo de 2019 y que esta última se venía a subrogar en la posición de arrendatario del citado contrato.

5. Con fecha 17 de junio de 2019, la mercantil reclamante, LAMPARAS OWAL, S.A. firma un encargo de comercialización con una empresa de asesores inmobiliarios, *“en régimen de venta del local comercial sito en Gran Vía 47 alquilado por el operador BEE WORLD SPAIN, S.L.U.”*.

6. El día 16 de julio de 2019, la mercantil BEE WORLD SPAIN, S.L.U., presenta solicitud de licencia urbanística para la implantación de la actividad de restaurante con realización de obras en el inmueble sito en la calle Gran Vía, 47.

7. Con fecha 17 de julio de 2019, la mercantil LAMPARAS OWAL S.A. interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de abril de 2019, por el que se aprueba la revisión de la Declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito de Centro, así como del Plan Zonal Específico de la misma y, en concreto, contra el artículo 21 de la revisión.

8. El día 3 de octubre de 2019 el jefe de Unidad de Resoluciones de la Subdirección General de Actividades Económicas de la Agencia de Actividades, dicta resolución en la que acuerda *“no admitir a trámite la solicitud de licencia urbanística formulada por BEE WORLD SPAIN, S.L.U., para la implantación de la actividad de restaurante, con la realización de obras, en el inmueble sito en calle Gran Vía núm. 47, toda vez que, de acuerdo con el informe de los servicios técnicos*

municipales de fecha 12 de septiembre de 2019, la actuación pretendida no es viable urbanísticamente (...)”.

9. Según resulta de la documentación aportada por la empresa reclamante [archivo CONTESTACIÓN CONTINUACIÓN (DOC. COMPLEMENTARIA).pdf], el día 12 de noviembre de 2019 se suscribió un tercer complemento al contrato, (en adelante Tercer complemento al contrato). En dicho documento se buscaba dar una solución transitoria a la situación descrita en el expositivo anterior hasta que la arrendataria pudiera obtener la licencia para ejercer la actividad de restaurante. En este sentido, el expositivo tercero indica que *“las Partes están de acuerdo en prestarse todo el apoyo mutuo necesario para realizar todos los actos jurídicos necesarios para la impugnación de tal resolución desestimatoria que pueda culminar en la obtención la Licencia para el ejercicio de la actividad de Restaurante en GV47”*.

En el expositivo cuarto del Tercer complemento al contrato se declara:

“Que, ante la imposibilidad de desarrollar la actividad de Restaurante en GV47, la Arrendadora ha ofrecido ampliar la superficie arrendada introduciendo en el Contrato el local del edificio sito en la calle Gran Vía núm. 47, que se puede comunicar mediante un pasillo a la primera planta de GV47, con salida por planta baja tanto a la calle Silva número 7, como al Corredor de acceso al edificio (en adelante, SILVA7). Dicho local tiene concedida actualmente la Licencia de “CAFÉ BAR – ESTABLECIMIENTO PARA CONSUMO DE BEBIDAS Y COMIDAS. TIPO II”, que adjunto se acompaña como Anexo núm. 1.

Para mejor identificación, se acompaña como Anexo núm. 2 los planos que describen la superficie total reseñada su perímetro en rojo, que se refieren tanto a GV47, como a SILVA7.

A estos efectos, las Partes están de acuerdo en que sería posible desarrollar la actividad de restaurante en Café-Bar en SILVA7, previa cesión a la Arrendataria de la titularidad de la Licencia de “CAFÉ BAR – ESTABLECIMIENTO PARA CONSUMO DE BEBIDAS Y COMIDAS. TIPO II” con el objeto de que a SILVA7 se acceda por GV47.

Asimismo, convienen las Partes que, de manera transitoria y hasta que GV47 obtenga la Licencia de Restaurante, se tramite un Certificado de Conformidad de la Licencia vía Declaración Responsable para comercio minorista de alimentación con zona de degustación y con obrador, a los efectos de poder desarrollar dicha actividad en GV47”.

Como consecuencia de dichos expositivos, se establecen las siguientes cláusulas:

En la primera cláusula se estipula que la arrendadora ceda a la arrendataria en arrendamiento el local SILVA7, que esta recibe mediante la entrega de llaves. También cede a la arrendataria “la licencia de CAFÉ BAR ESTABLECIMIENTO PARA CONSUMO DE BEBIDAS Y COMIDAS TIPO II que actualmente se encuentra en vigor sobre SILVA7” cuyo titular era la empresa Celioso, S.L. Se estipula que la arrendataria podrá rescindir el arrendamiento de SILVA7 en cualquier momento previo o posterior a la concesión por el Ayuntamiento de cualquiera de las licencias de la cláusula Cuarta, a saber, la licencia de restaurante de GV47, la cesión de la titularidad de la licencia de café bar-establecimiento para consumo de bebidas y comidas tipo II de SILVA7, la licencia vía declaración responsable para el acondicionamiento del café bar con entrada por la calle Silva 7, para poderlo comunicar con el comercio minorista de alimentación con zona de degustación con obrador de GV47, y la licencia vía declaración

responsable para comercio minorista de alimentación con zona de degustación y con obrador de GV47.

En la cláusula segunda se pacta un incremento de la renta del arrendamiento por la ampliación de la superficie arrendada que incluye SILVA7 de 60.000 euros anuales más IVA durante el periodo de tiempo que medie hasta la obtención de la licencia de actividad de restaurante en GV47, y de 120.000 euros anuales más IVA desde el momento que se obtenga la licencia de restaurante en GV47. Se establece un periodo de carencia al complemento del precio de arrendamiento por ampliación de superficie para cubrir el coste de adaptación de SILVA7, previéndose que la primera mensualidad debida se inicie el 1 de noviembre de 2020.

En la cláusula tercera, las partes acuerdan suspender los efectos del precio del arrendamiento de GV47 de la cláusula quinta del contrato originario desde el 1 de octubre de 2019 y *“hasta que la Arrendataria obtenga formalmente la Licencia de la actividad de Restaurante o el Certificado de Conformidad de la Licencia vía Declaración Responsable para comercio minorista de alimentación con zona de degustación con obrador”*.

Por lo que se refiere a la estipulación cuarta, en ella las partes se comprometen a prestarse apoyo mutuo en la obtención de los permisos y licencias necesarios para el ejercicio de la actividad de restaurante tanto en GV47 como en SILVA7. En concreto, dicho apoyo mutuo incluye realizar todos los actos, trámites y gestiones necesarios para la obtención de, entre otras *“la licencia de restaurante de GV47, mediante la impugnación de la resolución desestimatoria descrita en el Expositivo III de este Complemento Tercero”*, esto es, la Resolución del Gerente de la Agencia de Actividades de no admisión a trámite de la solicitud de licencia para ejercer la actividad restaurante recaída en expediente 500/2019/09785).

10. Con fecha 21 de noviembre de 2019, BEE WORLD SPAIN S.L.U. comunicó el cambio de titularidad de actividades de la licencia de CAFÉ-BAR N° 220/2015/09506 del local L-40 de Gran Vía n° 47, cuyo anterior titular era CELICIOSO, S.L. Si bien no figura en el documento el sello de entrada en el registro del citado documento archivo CONTESTACION (DOC4-cambio titular actividad], aportado por el reclamante en contestación al requerimiento, sí figura en el expediente que el día 27 de febrero de 2020, la Agencia de Actividades procede a la toma en consideración del nuevo titular de la licencia (es el documento 5 del escrito presentado por la reclamante en contestación al requerimiento efectuado).

11. El día 27 de noviembre de 2019, BEE WORLD SPAIN S.L.U. presenta declaración responsable respecto del local comercial de Gran Vía n° 47 L-10 para la implantación de nueva actividad consistente en comercio de venta de alimentos preparados salados y dulces con zona de degustación y obrador, con realización de obras para cambios de distribución y acabados, sin afectar a estructura, y obras exteriores. Esta declaración se sustanció como expediente 500/2020/00232. Tras girarse visita de inspección, el día 25 de enero de 2022 en la que se comprobó que no se había implantado la actividad, encontrándose el local cerrado y sin actividad, extendiéndose el acta correspondiente ese mismo día. El día 17 de agosto de 2022 el gerente de la Agencia de Actividades dicta resolución en la que se declaró la pérdida de efectos de la declaración responsable presentada por BEE WORLD SPAIN SL (páginas 430 a 482 del Informe de la Agencia de Actividades).

12. Con fecha 9 de julio de 2020, CELICIOSO, S.L. solicita licencia urbanística para la realización de obras de acondicionamiento puntual para la modificación de actividad de local comercial e implantar bar-restaurant con comercio de venta de alimentos preparados sobre el local L-40 de la calle Gran Vía n° 47. Esta

solicitud dio lugar a la tramitación del expediente 500/2020/04362, en el que se dictó la Resolución de la Gerente de la Agencia de Actividades de 25 de noviembre de 2020 por la que se concedió a CELICIOSO, S.L. la licencia urbanística para modificación de la actividad para bar-restaurante con comercio de venta de alimentos preparados mediante obras de acondicionamiento puntual y exteriores en dicho inmueble (Informe de la Agencia de Actividades).

13. El día 15 de septiembre de 2020, las partes firman un acuerdo de terminación convencional del contrato de arrendamiento para uso distinto de vivienda, local comercial izquierdo) estipulando en la cláusula primera que:

“Ante la inviabilidad actual de destinar el inmueble sito en calle Gran Vía 47 al destino fijado en el contrato, por causas no imputables al arrendatario, las partes de mutuo acuerdo, adoptan la decisión de terminar el contrato de acuerdo con su cláusula 23, así como los complementos suscritos al mismo, con efectos a partir del presente acuerdo de terminación”.

En el acuerdo de terminación convencional se disponía que la fianza por el importe de dos mensualidades (85.000 euros) quedaba *“a disposición de la parte arrendadora y renunciaba a cualquier otra reclamación, acción, suma de dinero, daños y perjuicios y demandas de cualquier tipo, civiles, penales o de otro tipo”.*

El día 24 de septiembre de 2019, de acuerdo con lo estipulado en el acuerdo de terminación convencional, la parte arrendataria procedió a efectuar la devolución de las llaves y la puesta a disposición de la arrendadora del local.

14. El día 2 de marzo de 2022, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, dicta sentencia en el recurso contencioso-administrativo interpuesto

por la entidad reclamante contra el artículo 21 de la revisión de la Declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito de Centro, así como del Plan Zonal Específico de la misma, aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de abril de 2019 que estima el recurso interpuesto y declara la nulidad de pleno derecho del citado precepto.

La Sentencia de 2 de marzo de 2022 en su fundamento jurídico octavo declara:

“(…)

Pues bien, teniendo en cuenta todas las consideraciones efectuadas, y de manera contraria al parecer del Ayuntamiento de Madrid y de la Asociación de Vecinos personada, la Sala considera que nos encontramos ante una modificación esencial, sustancial y fundamental del texto que fue sometido previamente a información pública, y que desde luego no es consecuencia de las alegaciones realizadas con ocasión de este último trámite. La realidad de este último extremo no ha sido acreditada tampoco por ninguna de las partes demandadas.

Así, el precepto impugnado es introducido como consecuencia de una enmienda transaccional que fue presentada el día 24 de abril de 2019 (folios 3132-3133 del expediente administrativo), apareciendo en blanco el apartado correspondiente a su justificación –por lo que difícilmente podría saberse si la misma vino motivada por alguna alegación vertida en el trámite de información pública-, y siendo sometida a votación en el mismo día de su presentación a la Comisión Permanente Ordinaria de Medio Ambiente y Movilidad (folio 3134 del expediente), en la que se aprobó por mayoría de seis votos de los once computables.

La modificación que comporta la introducción del precepto se configura como totalmente esencial y sustancial, pues se introducen una serie de restricciones y prohibiciones, en la zona sin superación de objetivos por ocio –empleando terminología del propio mapa zonal que figura como anexo de la norma- que no figuraban en el texto originario. Por lo tanto, ninguna posibilidad existió para los potenciales interesados de realizar alegaciones sobre tal disposición, al introducirse “ex novo”, vía enmienda, sin ningún tipo de justificación.

No puede aceptarse el argumento, empleado por una de las partes demandadas, relativo a que se trata únicamente de un artículo de los veintitrés que tiene la norma. En primer lugar, por cuanto no se pretende la anulación del texto completo de la normativa, sino únicamente del precepto indicado. Y, en segundo término, porque el precepto supone una innovación, en relación con las zonas sin superación de objetivos por ocio adyacentes a las zonas de contaminación acústica alta, moderada y baja, al imponer unas restricciones que no se habían contemplado con anterioridad. No se trata, en consecuencia, de la modificación de una restricción previamente establecida, sino de la imposición, “ex novo” (insistimos), de una limitación inexistente en el texto inicial.

Por consiguiente, concurriendo los requisitos exigidos por la jurisprudencia aplicable, que hemos puesto de manifiesto en líneas precedentes, procede, por tal motivo, declarar la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

Además del defecto procedimental observado, el fundamento jurídico noveno de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de marzo de 2022 analiza el fondo del precepto y declara:

«Pero es que además de lo anterior, procede de igual modo la anulación del precepto impugnado por razones de fondo, como postula la entidad recurrente. Y es que, sin duda, nos encontramos con un artículo que adolece del necesario rigor técnico, exactitud y justificación, pudiendo dar lugar, en efecto, a situaciones desproporcionadas en cuanto a determinadas limitaciones en las zonas sin superación de objetivos por ocio, en relación con las que puedan imponerse en las zonas con mayor régimen de protección acústica.»

Comenzaremos diciendo, en primer lugar, que llama la atención, en cualquier caso, el encuadramiento sistemático del precepto impugnado, dentro del capítulo V, “Medidas de Carácter General”, capítulo que –a diferencia del resto de los de la norma en que se inserta-, y antes de pasar a enumerar los diferentes artículos que lo componen, recoge una frase que nada tiene que ver con el contenido del artículo 21. Así, tras la rúbrica de dicho capítulo V, Medidas de Carácter General, se dispone: “Este capítulo recoge un grupo de actuaciones de aplicación más genérica, cuya puesta en marcha deberá ser coordinada por los diferentes centros directivos en el ámbito de sus competencias”. El contenido del artículo 21 no constituye una actuación de aplicación que pueda conceptuarse como genérica, ni alcanzamos tampoco a comprender la razón por la cual su puesta en marcha deba ser coordinada por diversos centros directivos, pues viene a configurar una zona, dentro de las zonas sin superación de objetivos por ocio, en las cuales existe una prohibición absoluta de implantar, ampliar o modificar actividades de las incluidas en el artículo 4 de la norma.»

La lectura del artículo 21 pone de manifiesto que la aplicación genérica del precepto implica que determinadas actividades a instalar o modificar en una zona sin superación de objetivos por

ocio, en ocasiones, deban separarse de una zona de contaminación acústica (alta, moderada o baja), con más distancia que la que tendrían que separarse si se implantaran en la propia zona de contaminación.

(...)

Entendemos por ello que el artículo 21, en la redacción que ostenta, adolece de la debida congruencia, racionalidad y proporcionalidad, demostrando una palmaria contradicción con el resto de preceptos de la norma que establecen limitaciones y distancias de protección. Nótese además que el artículo 21 se refiere a “todas” las actividades incluidas en el artículo 4, tratando y limitando por igual, en las zonas sin superación de objetivos por ocio, a las actividades más molestas que a las menos, a diferencia de su tratamiento en las zonas de contaminación (artículos 9, 12 y 15 de la norma). De esta manera, la falta de distinción en el artículo 21 entre actividades prohibidas o autorizables en la zona de la contaminación de la que se debe separar, supone también en varios casos que una actividad a implantar en la zona sin limitaciones pueda tener más restricciones que en la propia zona de contaminación acústica en la que la actividad también es autorizable.

Por todo lo expuesto, debemos estimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto y declarar la nulidad de pleno derecho del artículo 21 de la norma impugnada».

Al no haber formulado recurso de casación el Ayuntamiento de Madrid contra la anterior sentencia, el día 5 de mayo de 2022 se declaró la firmeza de la misma.

15. Consta en el expediente contrato privado de arrendamiento para uso distinto de vivienda suscrito entre LAMPARAS OWAL y

TURRONES VICENS, fechado el 1 de abril de 2022, sobre el local de la calle Gran Vía nº 47 de Madrid, designado como tienda izquierda, compuesta por sótano, local planta baja y primero primera. Se pacta que el local se destinará única y exclusivamente a la actividad de venta de productos alimenticios en planta y cafetería-hostelería en la 1ª planta y se conviene una renta inicial de 20.000 euros mensuales más IVA, incrementada en 2.500 euros mensuales más IVA cada anualidad del contrato hasta el 31 de marzo de 2026, y en el IPC más IVA a partir de la quinta anualidad. El citado contrato figura incorporado al informe pericial de valoración del daño, aportado por la reclamante (folios 123 y siguientes- Documento 8 adjunto con el escrito de contestación al requerimiento de subsanación).

16. El 16 de enero de 2023, el representante de LAMPARAS OWAL remite correo electrónico a BUSQUETS GALVEZ ASESORES INMOBILIARIOS con el siguiente tenor literal: *“En relación con mi local del edificio de Gran Vía 47 que en su día me diste una valoración por encima de los 15,5 M€ pensando que entraba Jolibee de inquilino, me gustaría saber qué precio de venta crees que se puede obtener actualmente considerando que está alquilado a Turrones Vicens con una renta mensual de 20.000 euros”*.

Ese mismo día, 16 de enero, se remite por correo electrónico la respuesta, informando sobre el precio de venta, *“algo inferior a 7M €”*. Dichos correos obran en el archivo “CONTESTACIÓN (DOC 11-justificante compromisos peritaje)”.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

El día 4 de abril de 2023, se requiere a la sociedad reclamante para que acredite su legitimación para reclamar como propietaria del

inmueble, mediante certificación registral actualizada; para que aportara el contrato de arrendamiento entre la entidad reclamante y BEE WORLD SPAIN S.L.U, así como los complementos posteriores suscritos entre las partes, en particular el complemento tercero de fecha 12 de noviembre de 2019 y documentación para acreditar su elevación a público; acreditación de la elevación a público del acuerdo de rescisión del contrato aportado de fecha 15 de septiembre de 2020; aportación de los documentos nº 12 a 15 indicados en su instancia correspondientes a informe pericial de daños reclamados la acreditación de honorarios de abogados y economistas, así como la documentación en que fundamenta su solicitud: contratos de compraventa del local o compromisos de venta suscritos por la parte reclamante con validez frente a terceros, o en su caso compromisos de arrendamiento del local igualmente válidos frente a terceros. Además, se le indicaba que podía aportar cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y se le requería para que manifestara si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Con fecha 2 de mayo de 2023, la empresa reclamante presenta escrito, dando cumplimiento al requerimiento efectuado y adjuntando determinada documentación. En relación con la presentación de los escritos de elevación a públicos de los contratos formalizados en documentos privados, alega que en nuestro derecho rige la libertad de pacto, y que, por tanto, las partes podrán pactar sobre la forma al amparo del principio de la autonomía de la voluntad y que no tienen obligación de elevarlos a escritura pública. Aporta, entre otros documentos, copia de la solicitud de comunicación de cambio de titularidad de actividades, firmada por el representante de BEE WORLD SPAIN, S.L.U., con la que aportó, como así se refleja en la instancia, entre otros documentos, el *«documento público o privado que acredite la transmisión “inter vivos” o “mortis causa” de la propiedad o posesión del inmueble, local o solar o, en su defecto, documento que*

acredite el consentimiento del anterior titular de la licencia, comunicación previa o declaración responsable (escritura de compraventa, contrato de arrendamiento, testamento o documento legal que acredite la vinculación con el local)». También adjunta la Resolución del subdirector general del Departamento Jurídico de la Agencia de Actividades de “*toma en consideración de cambio de titularidad: LEPAR*”, de 6 de marzo de 2020. Acompaña también un informe pericial, de fecha 3 de marzo de 2023, que concluye que es “*clara y evidente la relación de causalidad entre la regulación del art. 21 de la ZPAE causante de la inadmisión a trámite de la licencia urbanística como de la imposibilidad de explotar un negocio de restauración*” y cuantifica el importe de los daños sufridos por la empresa reclamante.

A solicitud del instructor del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 28 de noviembre de 2023, emite informe el director general de Sostenibilidad y Control Ambiental del Área de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, que dice lo siguiente:

«1. Con fecha 27/11/2019 la DG de Sostenibilidad y Control Ambiental remitió a Asesoría Jurídica informe técnico/urbanístico referido a la normativa del Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial (ZPAE) del distrito Centro, en relación con el PO 557/2019 interpuesto por LÁMPARAS OWAL S.A. Se adjuntan, en formato PDF, nota de remisión e informe.

2. La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en su sesión celebrada el día 21/12/2018 aprobó inicialmente y sometió a información pública la revisión de la declaración de la ZPAE del Distrito Centro y del correspondiente Plan Zonal Específico y acordó abrir un periodo de información pública por el plazo de un mes contado a partir del siguiente al de la publicación del anuncio correspondiente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

El anuncio del citado acuerdo fue publicado en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” nº 3 de 4/01/2019, finalizando el plazo de exposición el día 4/02/2019. Durante el periodo de información pública se presentaron 156 escritos de alegaciones. Entre los alegantes no figuran: LAMPARAS OWAL S.A, GOLDEN PLATE PTE. LTD o BEE WORLD SPAIN SLU.

3. Con posterioridad a la anulación del artículo 21 del Plan Zonal Específico de la ZPAE del Distrito Centro, esta Dirección General no ha dictado ninguna otra norma similar que imponga análogas restricciones y no tiene constancia de que se encuentra alguna en tramitación».

El informe de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental se acompaña con un informe técnico, emitido en noviembre de 2019, por el jefe del Departamento de Control Acústico y la subdirectora general de Calidad y Evaluación Ambiental sobre la aplicación de los artículos 12, 15 y 21 de la normativa del Plan Zonal Específico de la ZPAE del Distrito Centro.

Consta en el expediente que la entidad reclamante ha formulado recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del procedimiento de responsabilidad patrimonial, que se tramita por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29, de Madrid, Procedimiento Ordinario 645/23.

El día 26 de enero de 2024 emite informe la jefa de Departamento Jurídico de la Agencia de Actividades que, en respuesta a las cuestiones planteadas por la instructora del procedimiento, dice:

«1. La resolución de 17/09/2019 dictada en el expediente 500/2019/09785 por la que se acuerda la no admisión a trámite de la solicitud de licencia urbanística formulada por BEE WORLD SPAIN SLU para la implantación de la actividad de restaurante con

la realización de obras en el inmueble sito en calle Gran Vía, 47 no fue recurrida ni en vía administrativa ni judicial.

2. Se aporta copia del expediente requerido 500/2019/09785 (excluidos planos).

3. En cuanto a la información solicitada en este punto, se ha emitido informe técnico al respecto, remitiéndonos al mismo.

4. En cuanto a Declaraciones Responsables constan los siguientes expedientes:

- 500/2019/09075 con resolución de la gerente de la Agencia de Actividades de fecha 25/11/2021 por la que se declara la pérdida de efectos de la declaración responsable presentada por CELICIOSO, S.L. en el registro del Ayuntamiento de Madrid, con fecha 19/07/2019, a través de la entidad colaboradora AB-AUCATEL INSPECCIÓN Y CONTROL, S.L.U., para (no se solicita), en el inmueble sito en calle Gran Vía núm. 47, 28013 Madrid, toda vez que, realizada la visita de comprobación material, se ha detectado que el local se encuentra cerrado, lo que ha motivado la emisión del informe desfavorable de la Entidad Colaboradora Urbanística, de fecha 17/11/2021, cuyo contenido esencial se reproduce a continuación: "(...)Teniendo en cuenta que la comprobación formal de la declaración responsable número 1101019002464 fue favorable, se ha procedido a realizar el acto de comprobación material en fecha 17-11-2021, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24, en relación con el 19, de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de febrero de 2014 (BOCM núm. 67, de 20 de marzo de 2014), siendo el resultado desfavorable al observarse las siguientes deficiencias: Imposibilidad de realizar la visita de comprobación. Motivos: - En el

momento de la visita de comprobación material, el local se encuentra cerrado y no se han ejecutado las obras declaradas. Por todo lo anterior, el abajo firmante informa DESFAVORABLEMENTE la declaración responsable número 1101019002464, presentada ante esta entidad colaboradora con fecha 11-06-2019, lo que se comunica al titular y a la Agencia de Actividades, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.2 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid. (...)”.

- 500/2020/00232 con resolución de la gerente de la Agencia de Actividades de fecha 17/08/2022 por la que declara la pérdida de efectos de la declaración responsable presentada por BEE WORLD SPAIN, S.L. en el registro del Ayuntamiento de Madrid, con fecha 27/11/2019, para comercio de venta de alimentos preparados salados y dulces con zona de degustación y obrador, en el inmueble sito en calle Gran Vía núm. 47, 28013 Madrid, toda vez que, realizada la visita de comprobación material, se ha detectado que la actividad declarada no existe, lo que determina la pérdida sobrevenida del objeto de la misma, tal y como se hace constar en el informe técnico de fecha 30/03/2022:

Recibida la Declaración Responsable con número de expediente 500/2020/00232, presentada por la comercial BEE WORLD SPAIN, S.L., se informa lo siguiente: En fecha 25/01/2022, se gira visita de inspección, comprobándose que se no se ha implantado la actividad. El local se encuentra cerrado y sin actividad, con cartel ofreciéndolo en alquiler. A la vista de lo anterior, procede declarar desfavorable la Declaración Responsable 500/2020/00232, por pérdida de objeto.

Se remiten los expedientes.

5. En cuanto a las transmisiones de titularidad de las licencias respecto del inmueble sito en la calle Gran Vía 47 con acceso a

calle Silva nº 7, producidas entre mayo de 2019 y marzo de 2023, consta el siguiente expediente: 220/2020/10498 Transmisión de licencia urbanística 101/2004/09996 mediante Toma de razón de 03/11/2020 a favor de CELICIOSO S.L.».

Junto con el anterior informe de la Agencia de Actividades, se adjunta también un informe de la jefe de Servicio de Licencias y Consultas, de 26 de enero de 2024, así como los expedientes relativos a las declaraciones responsables citadas.

El día 12 de febrero de 2024 se acordó dar trámite de audiencia a la entidad reclamante. Consta en el expediente un escrito de 13 de febrero de 2024 en el que el representante de la entidad pone de manifiesto la imposibilidad de acceder al contenido de la notificación efectuada.

Con fecha 15 de febrero de 2024, el representante de la reclamante comparece en las dependencias municipales y suministra soporte informático para obtener el contenido íntegro del expediente.

Con fecha 26 de febrero de 2024, la empresa reclamante presenta escrito de alegaciones en las que critica los informes emitidos por la Agencia de Actividades y por el director general de Sostenibilidad y Control Ambiental, e insiste en que procede la estimación de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

Efectuadas nuevas notificaciones del trámite de audiencia al representante de la entidad reclamante, con fecha 12 de marzo de 2024, se presenta por esta nuevo escrito, en el que se remite al presentado el día 26 de febrero anterior.

Con fecha 20 de marzo de 2024 se elabora propuesta de resolución, desestimatoria de la reclamación por entender que no

concurrir los requisitos exigidos por la normativa para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid.

CUARTO.- El alcalde de Madrid formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 27 de marzo de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 9 de mayo 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 quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece 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 sociedad reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la LRJSP, en cuanto titular del inmueble que resultó afectado por la aplicación del artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, posteriormente anulado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de marzo de 2022.

Asimismo, la legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, que aprobó el Acuerdo de 30 de abril de 2019, para la revisión de la Declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito de Centro, al amparo de la competencia reconocida en el artículo 25 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y 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.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC que establece que *“en los casos 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”.

El criterio de esta Comisión, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 25 de enero de 2000, consiste en fijar el día inicial del plazo, en la notificación de la sentencia al reclamante.

En el presente caso, por decreto de 5 de mayo de 2022 se declaró la firmeza de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de marzo de 2022, y, si bien, no consta en el expediente remitido la fecha de su notificación, al formularse la reclamación el día 6 de marzo de 2023, no cabe duda de que ha sido interpuesta en plazo legal.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de los servicios municipales con competencias en la materia, como son, la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental y la Agencias de Actividades.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a la entidad reclamante, que ha formulado alegaciones. Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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.

Se observa que algunos de los archivos electrónicos que componen el expediente electrónico no pueden abrirse. Conviene tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 70.3 de la LPAC, la remisión del expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. Además, continúa el citado precepto, *“la autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos”*.

En el presente caso, dos de los archivos que componen el expediente no pueden abrirse: audiencia 2 reclamante 3_4 y audiencia 2 reclamante 4_4.

De acuerdo con el artículo 70.3 de la LPAC, el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica que, en relación con las condiciones para la recuperación y conservación de documentos, las Administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias para garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, dispone:

“g) El acceso completo e inmediato a los documentos a través de métodos de consulta en línea que permitan la visualización de los documentos con todo el detalle de su contenido, la recuperación exhaustiva y pertinente de los documentos, la copia o descarga en línea en los formatos originales y la impresión a papel de aquellos

documentos que sean necesarios. El sistema permitirá la consulta durante todo el período de conservación al menos de la firma electrónica, incluido, en su caso, el sello de tiempo, y de los metadatos asociados al documento”.

De acuerdo con la normativa citada, no es posible considerar como completo el expediente electrónico remitido a este órgano consultivo para emitir el correspondiente dictamen. No obstante, teniendo en cuenta que los dos documentos que no es posible recuperar, son los escritos por los que se emplaza a la empresa reclamante para el trámite de audiencia, este defecto no tiene transcendencia en la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, pues se trata de un documento que parece repetido y, lo que es más importante, sí figura y es accesible el escrito de alegaciones presentado por la sociedad reclamante por lo que, para evitar demoras innecesarias en la tramitación del procedimiento, se ha optado por emitir, sin hacer uso de la previsión, contemplada en el artículo 19.2 del ROFCJA, de que se complete el expediente administrativo.

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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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.

Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que 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”*.

En este caso, el presupuesto determinante de la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración consiste en la anulación en sede judicial del artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro.

Dicha exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento, pues, en el artículo 32.1 párrafo segundo de la LRJSP (en el mismo sentido el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), el cual, y en lo que aquí interesa, se expresa así:

“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por si misma, derecho a la indemnización”.

Como se ha encargado de recordar la jurisprudencia (vid. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 31 de marzo de 2008 –recurso de casación 1309/2004), el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. En efecto, dice la misma sentencia, *“el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 no determina per se el derecho a indemnización, pero tampoco lo excluye, de manera que no constituye un obstáculo para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo 139 de la misma Ley”*.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de junio de 2017 (recurso nº 774/2013), con cita de las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1998 y 1 de febrero de 2000, entre otras, señala que *“la mera anulación de actos o disposiciones de la administración no dará lugar a la indemnización de daños y perjuicios, pero sí existe ese derecho a la indemnización cuando un acto de la administración produce un perjuicio que el recurrente no está obligado a soportar, y, no es, por tanto, el aspecto objetivo del actuar antijurídico de la administración el que debe exigirse como soporte de la obligación de indemnizar, sino el aspecto objetivo de la ilegalidad del perjuicio que se materializa en la realidad de unos daños y perjuicios, además de la obligada relación de causalidad entre el daño producido y el acto que lo causa”*.

CUARTA.- Trasladando esta doctrina al caso que nos ocupa, la entidad reclamante considera que la actuación del Ayuntamiento de Madrid, aprobando el artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro le ha causado unos daños que valora en por 8.690.000 euros por el beneficio dejado de obtener al haber quedado reducido a más de la mitad el precio de venta del local, en caso de haberse producido la venta del mismo o, alternativamente, 3.446.858,21 euros dejados de percibir en concepto de rentas, con el siguiente detalle: 1.582.265,97 euros por rentas devengadas hasta febrero de 2023; 107.153,45 euros por intereses de demora, sobre las rentas devengadas y no pagadas; 1.757.438,79 euros por el valor actual de las rentas futuras a un tipo de descuento del 3%. En ambos casos, incluye 2.783 euros por honorarios de despacho de abogados y formulación de la reclamación de responsabilidad patrimonial y 2.456 euros por honorarios de gabinete de economistas que han elaborado el informe pericial en el que se cuantifica la indemnización de daños y perjuicios objeto de reclamación.

Por lo que se refiere a las cantidades reclamadas alternativamente. En ambos casos la sociedad reclamante está solicitando unas indemnizaciones por lucro cesante. En relación con el lucro cesante, es reiterada la doctrina señalada por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en los dictámenes 161/24, de 4 de abril y 330/19, de 8 de febrero, que recuerda, en cuanto a la acreditación del lucro cesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”*.

De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2016 (recurso 2709/2015) que señala: *«La jurisprudencia del Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo “una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización de lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”*».

En relación con la pérdida de valor del inmueble en 8.690.000 euros por el beneficio dejado de obtener al haber quedado reducido a más de la mitad el precio de venta del local, en caso de haberse producido la venta del mismo, no consta en el expediente que la entidad reclamante enajenara el inmueble mientras estaba vigente el artículo 21 de la revisión de la declaración de la ZPAE, Distrito Centro

y que lo haya hecho por la mitad de su valor, por lo que no es posible tener por acreditada la realidad del daño. Conviene tener en cuenta, además, que la empresa reclamante no ha perdido la propiedad del inmueble y que, por tanto, una vez finalizado el contrato de arrendamiento actualmente vigente, bien podrá vender el inmueble libre de arrendatarios o bien, suscribir un nuevo contrato de arrendamiento.

Alega la entidad reclamante la existencia de una pérdida de oportunidad. Como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 407/16, de 15 de septiembre y 326/18, de 12 de julio, la doctrina de la pérdida de oportunidad parte de la concurrencia de un comportamiento antijurídico realizado por un tercero distinto a la propia víctima, que interfiere en el curso normal de los acontecimientos de tal forma que consigue frustrar aquellas expectativas. Para ello, las posibilidades han de contar con cierta solvencia o seriedad y la frustración o pérdida ha de referirse a la oportunidad misma y nunca a su objeto. Así, las probabilidades inciertas o improbables impiden entender que se haya producido un daño que merezca ser resarcido. En el presente caso, en cuanto a la posibilidad de haber vendido a 15.690.000 euros, debe calificarse como una probabilidad, porque dicho importe es el precio de comercialización fijado por la entidad reclamante y su asesor inmobiliario y que, según el escrito de reclamación suponía 8.690.000 euros más que el precio que tendría al tiempo de la interposición de la reclamación, con el contrato de arrendamiento actualmente vigente. Además, no figura en el expediente que la empresa reclamante tuviera una oferta en firme por dicho importe, por lo que debe concluirse que se trata de una mera expectativa de derecho que no resulta indemnizable, de acuerdo con la jurisprudencia antes expuesta.

Además, como indica la propuesta de resolución, la entidad reclamante es propietaria no solo del local L-10, sino de todo el edificio de Gran Vía, 47 y de los correos aportados como prueba para demostrar la frustración de la venta, se hace referencia a todo el edificio, interesándose incluso sobre la posible implantación de actividades hoteleras o de alojamiento turístico.

Finalmente, conviene tener en cuenta que en la diferencia existente entre el posible precio de venta que podría haber obtenido en junio de 2019 (15.690.000 euros) y el indicado por el asesor inmobiliario al tiempo de presentar la reclamación, en marzo de 2022, no obedece solo y exclusivamente a la normativa aprobada por el Ayuntamiento de Madrid, actualmente anulada, sino que es preciso tener en cuenta otros factores que han influido de manera decisiva en el mercado inmobiliario en esas fechas, como fue la declaración en marzo de 2020 del estado de alarma por la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, y los cierres, restricciones y limitaciones acordados por las Administraciones durante la pandemia para evitar o mitigar la propagación de la misma.

Por lo que se refiere a las rentas dejadas de percibir derivadas del contrato de arrendamiento, que el reclamante cifra en 3.446.858,21 euros, cantidad resultante de la suma de 1.582.265,97 euros por rentas devengadas hasta febrero de 2023; 107.153,45 euros por intereses de demora, sobre las rentas devengadas y no pagadas y 1.757.438,79 euros por el valor actual de las rentas futuras a un tipo de descuento del 3%, conviene tener en cuenta que, si bien, de acuerdo con la estipulación cuarta del contrato, el plazo de vigencia del arrendamiento era diez años, hasta el día 8 de mayo de 2029, en el punto 4.2 se estipulaba, como pacto esencial, la obligación de permanecer en el local arrendado “*al menos 2 años desde la firma del contrato*”, estando obligada la arrendataria, en caso de desistimiento unilateral antes de dicho plazo, a indemnizar con una cantidad

equivalente a las mensualidades de renta que resten desde la fecha del desalojo del local hasta la finalización del período de obligado cumplimiento. Por tanto, solo el importe de la renta de estas dos anualidades podría considerarse como daño cierto y efectivo. En efecto, de acuerdo con el punto 4.3 de la estipulación cuarta del contrato, *“transcurridos los dos (2) primeros años de vigencia, la arrendataria podrá resolver el presente contrato de arrendamiento, siempre y cuando lo preavise, por escrito fehaciente a la arrendadora, como mínimo con seis (6) meses de antelación a la fecha en que se pretenda la resolución”*. Por tanto, no estando obligada la empresa arrendataria a cumplir el contrato más que durante los dos primeros años, solo puede considerarse acreditado como daño efectivo el importe de la renta de las dos primeras anualidades, esto es, 1.020.000 euros. A esta cantidad debería detrarse el importe de las primeras cuatro mensualidades que sí fueron satisfechas por la empresa arrendataria, así como los 85.000 euros de fianza, por lo que el daño efectivo acreditado debe cifrarse en 765.000 euros.

Finalmente, en relación con los honorarios de abogados y procuradores, esta Comisión viene indicando (por todos, los dictámenes 382/16, de 1 de septiembre, 408/18, de 13 de septiembre y 556/18, de 20 de diciembre) que la Administración no es responsable de los gastos ocasionados en los procesos judiciales que hayan podido sostener los reclamantes, gastos que, además, no resultan indemnizables por la vía de la responsabilidad patrimonial pues son atinentes a las costas de dichos procesos sobre las que, en su momento, se pronunciaron las sentencias recaídas. En el presente caso, la Sentencia de 2 de marzo de 2022 ya condenó al Ayuntamiento de Madrid y a una asociación vecinal también codemandada en el recurso contencioso-administrativo, al pago de las costas, limitando su cuantía *“en atención a la naturaleza y complejidad del asunto, la cuantía del presente recurso y la actuación profesional desarrollada”*.

Por último, en relación con los gastos del informe pericial aportado con su reclamación, se trata de gastos asumidos voluntariamente por la sociedad reclamante, no imputables a la Administración.

QUINTA.- Acreditada parcialmente la realidad del daño, procede examinar el resto de los requisitos necesarios para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial.

Alega la entidad reclamante que *“es obvia la relación de causalidad entre la actividad-regulación del mandato del art. 21 de la ZPAE causante de la lesión, o sea, el no poder explotar un restaurante como el concertado en este lugar por mor de dicha regulación, la mejor prueba la inadmisión a trámite de la licencia, y el daño que esa actuación ha provocado, esto es la extinción del contrato, y sigue provocando a mi representada”*.

Como es sabido, para que el daño o lesión patrimonial sufrida por la entidad 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. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

En el presente caso, el daño sufrido por la reclamante consiste en la resolución del contrato de arrendamiento que tenía firmado y que, como reconoce la propia reclamante en su escrito, fue consecuencia de la inadmisión a trámite de la licencia de restaurante solicitada y que no fue recurrida, además, por la empresa solicitante de la misma.

En efecto, la Resolución del Gerente de Actividades de 17 de septiembre de 2019 por la que se inadmitió a trámite la licencia solicitada para la implantación de una actividad de restaurante sobre el local, propiedad de la reclamante es un acto administrativo válido y eficaz, dictado en virtud de la normativa aplicable en el momento en que se dictó. Se trata de un acto, además, consentido y firme puesto que tal y como se refiere en el informe de la Agencia de Actividades, la citada resolución no fue recurrida ni en vía administrativa, ni en vía judicial.

Por tanto, la entidad reclamante se limitó a impugnar el artículo 21 de la revisión de declaración de la ZPAE, Distrito Centro, es decir, una disposición general, sin que el acto dictado en aplicación de la misma haya sido impugnado, debiendo recordar que, como dispone el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *“las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”*.

Conviene tener en cuenta, además, que, de acuerdo con la cláusula cuarta del tercer complemento del contrato, firmado el día 12 de noviembre de 2019, las partes se comprometían a *“prestarse apoyo mutuo en la obtención de los permisos y licencias necesarios para el*

ejercicio de la actividad de restaurante tanto en GV47, como en Silva7” y que dicho apoyo incluía “realizar todos los actos, trámites y gestiones, que fueran necesario para la obtención: la licencia de restaurante de GV47 mediante la impugnación de la resolución desestimatoria descrita en el Expositivo de este Complemento Tercero”, esto es, la Resolución del Gerente de Actividades, de 17 de septiembre de 2019.

La falta de impugnación de la Resolución del Gerente de Actividades de 17 de septiembre de 2019, aquietándose el solicitante de la licencia a dicho acto, impide tener por acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y la actuación del Ayuntamiento de Madrid.

Por otro lado, debe destacarse que en la resolución del contrato de arrendamiento intervino la conducta de la entidad reclamante que acordó de mutuo acuerdo la resolución del mismo, de suerte que no puede pretender trasladar a la Administración las consecuencias económicas desfavorables de sus decisiones, enteramente libres y voluntarias, de prestar su conformidad a la terminación el contrato de arrendamiento, de renunciar a las reclamaciones o sumas de dinero, daños o perjuicios que pudieran corresponderle sobre el arrendatario en virtud del contrato y de sus complementos, o proceder a la devolución del aval a primer requerimiento por importe de 300.000 euros que se había constituido al tiempo de la firma del contrato, en garantía del pago de la renta y del cumplimiento de las demás obligaciones asumidas en virtud del mismo.

Procede analizar también si concurre la antijuridicidad del daño. En efecto, el reclamante sostiene que el contrato de arrendamiento fue firmado el día 8 de mayo de 2019, antes de la entrada en vigor de la nueva normativa municipal, modificada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 30 de abril de 2019 y publicada en el BOCM el día

17 de mayo de 2019. Considera que, habiéndose firmado el contrato antes de la entrada en vigor de la nueva normativa, posteriormente anulada por la Sentencia de 2 de marzo de 2022, no tiene obligación de soportar los daños derivados de la normativa anulada.

Aporta, para acreditar dicha alegación, la copia del contrato privado suscrito el día 8 de mayo de 2019 con una tercera persona jurídica, GOLDEN PLATE PTE. LTD. porque, a la fecha de la firma del contrato, BEE WORL SPAIN, S.L.U. no estaba constituida legalmente. Así lo recoge el segundo complemento del contrato, que reconoce que *“la demora en los trámites de su constitución motivó que fuera la entidad GOLDEN PLATE PTD. LTD., titular de acciones representativas del 100% del capital de BEE WORL SPAIN, S.L.U., quien suscribiera el contrato de arrendamiento del local comercial izquierdo”*.

El contrato firmado el día 8 de junio, pese a recoger en su cláusula decimoséptima la obligación de la arrendataria de entregar un aval bancario a primer requerimiento, que cubra el importe de 300.000 euros, y que se *“entrega en este acto, por la arrendataria a la arrendadora, simultáneamente a la entrega del local (...)”* contiene, a continuación un complemento, de fecha 8 de mayo de 2019, también en documento privado, en el que se recoge que *“no ha sido posible en este acto proceder a la entrega del primer aval bancario, por encontrarse pendiente de tramitación por parte de la entidad financiera dicha garantía”* y que la parte arrendataria se compromete a realizar todas las actuaciones que sean necesarias para agilizar la tramitación del primer aval bancario y que *“de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 17.3 del contrato, las partes acuerdan que la entrega del local se producirá en el momento en que la arrendataria entregue a la arrendadora el primer aval bancario”*.

El cumplimiento de esta condición se produjo el día 10 de junio de 2019, también formalizado en documento privado, en el que la

empresa reclamante se subrogaba, en esa fecha, en la posición de arrendatario del contrato y presentaba el aval correspondiente, de manera que, a partir de dicha fecha, comenzaba a surtir efecto el contrato.

Resulta necesario examinar la eficacia de estos contratos, formalizados ambos en documento privado, porque entre los días 8 de mayo y 10 de junio, entró en vigor la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, en concreto, el día 18 de mayo de 2019.

En efecto, si el contrato de arrendamiento se hubiera elevado a escritura pública o entregado a funcionario por razón de su cargo, con anterioridad al día 18 de mayo de 2019, la empresa reclamante podría alegar que la aplicación sobrevenida de un cambio en la normativa, posteriormente anulada en vía judicial, le habría causado un daño antijurídico, en cuanto que el contrato que había celebrado resulta contrario a lo dispuesto en la nueva normativa, pero sí se ajustaba a la normativa anterior.

Por el contrario, si el contrato de arrendamiento del local de negocio se hubiese formalizado con posterioridad a dicha fecha, o elevado a escritura pública o entregado a funcionario por razón de su cargo, también después de dicha fecha, al tratarse de un cambio en la normativa aplicable, al contrato celebrado le resultaba de aplicación la nueva normativa y debía ajustarse a esta, con la consecuencia fundamental de que el contrato celebrado resultaría contrario a la nueva normativa en vigor y, en consecuencia, sería nulo por contravenirla, con la consecuencia fundamental de que la anulación del artículo 21 de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro, no causa daño antijurídico alguno, al existir obligación de soportar el daño sufrido por dicha normativa.

El artículo 1227 del Código Civil establece que la fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros sino desde el

día en que hubiese sido incorporado o inscrito en un registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio.

Requerida la entidad reclamante para que aportara documentación que acreditara la elevación a público de los anteriores contratos, la empresa reclamante responde que la elevación a público de un documento privado no es obligatoria en nuestro derecho y que, de acuerdo con el artículo 1227 del Código Civil, la empresa arrendataria el día 19 de noviembre de 2019 comunicó al Ayuntamiento de Madrid el cambio de titularidad de la licencia que, hasta entonces poseía la mercantil Celioso, S.L., adjuntando copia del documento privado que acreditaba la posesión del local, procediéndose el día 18 de noviembre de 2020 a la toma en razón del cambio de titularidad de la licencia. Alega también que la entidad reclamante presentó ante la AEAT el modelo 347 del ejercicio 2019, donde constan las cantidades recibidas por BEE WORLD SPAIN, S.L.U.

Por tanto, de la documentación aportada por la reclamante, tras el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento de Madrid, no es posible atender como fecha de celebración del contrato al día 8 de mayo de 2019, y sí acoger una fecha que, en cualquier caso, es posterior a la entrada en vigor de la revisión de la declaración de ZPAE, Distrito Centro. La presentación ante la AEAT del modelo 347, cuya fecha se desconoce, no supone la aportación del contrato de arrendamiento.

En consecuencia, de conformidad con lo expuesto, debemos concluir que tampoco concurre la antijuridicidad del daño.

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

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada debe ser desestimada al no existir relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público, ni concurrir la antijuridicidad del daño.

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 9 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 237/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid