

Dictamen nº: **113/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **08.03.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de marzo de 2018, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Don ....., Don ..... y Don ..... (en adelante, “*los reclamantes*”) sobre indemnización de los daños y perjuicios causados por un instrumento de ordenación urbanística después anulado en vía judicial.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 26 de marzo de 2013 los reclamantes, en su calidad de propietarios de terrenos situados en el ámbito territorial de la UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones y de miembros de su Junta de Compensación, presentaron en el registro de Área de Gobierno de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, una solicitud indemnizatoria para compensar las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación y a la previa Asociación de Propietarios “Ahijones-Junco Redondo”.

La reclamación señalaba que la sentencia de 27 de febrero de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había anulado la revisión del Plan General de Ordenación Urbana aprobada en 1997 (en lo sucesivo, PGOU de 1997). Concretamente, la sentencia declaró nula la clasificación como suelo urbanizable de unos suelos declarados no urbanizables de protección especial o agropecuaria por el Plan General de 1985 por no dar cumplimiento a las prescripciones legales establecidas para modificar la clasificación de estos suelos. Entre los ámbitos afectados por la anulación se encontraban Los Ahijones-U.Z.P. 2.03. La sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo por sentencia de 3 de julio de 2007.

Para subsanar las deficiencias señaladas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el 28 de noviembre de 2007 el Ayuntamiento aprobó una propuesta de su Área de Gobierno mediante la aprobación de la documentación complementaria a la memoria del PGOU de 1997, y posteriormente se dictó el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 24 de enero de 2008. Frente a estas subsanaciones se interpusieron sendos incidentes de ejecución de sentencia que fueron desestimados por los Autos del TSJ de Madrid de 10 de enero y 18 de febrero de 2011, que fueron también impugnados y anulados por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, momento desde el que tenía que comenzar a contarse el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, puesto que la citada sentencia del Tribunal Supremo devolvió toda su vigencia a la sentencia anulatoria de la modificación del PGOU.

Los reclamantes concretaban las fincas pertenecientes al sector de las que eran propietarios, indicando su situación, linderos, extensión y datos registrales, cuya superficie total ascendía a 289.009,53 m<sup>2</sup>, de las que una tercera parte les correspondía en régimen de indivisión según se reconocía en la escritura de constitución de la Junta de Compensación, que las relacionaba, y las otras dos terceras partes –

relacionadas también en la escritura de constitución de la Junta de Compensación a nombre de su padre- les correspondían en régimen de indivisión a título de la herencia de su progenitor, cuyo testamento acompañaban.

Según la reclamación se habían visto obligados a incorporarse a la Junta de Compensación con el objeto de evitar la expropiación de sus terrenos según se establecía en la normativa de la Ley del Suelo de 1976 y de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Y relataban los hitos del desarrollo urbanístico del sector, desde la aprobación de la definición del sistema de compensación por la Asociación de Propietarios “Ahijones-Junco Redondo”, la constitución de la Junta de Compensación en 2006 hasta la aprobación del proyecto de urbanización en 2007 y la aprobación del Acuerdo marco suscrito con el Ayuntamiento para que la urbanización completa pudiera llevarse a acabo por etapas. Indicaban que el proceso de reparcelación se encontraba en proceso de preparación.

Dada la nulidad *ex tunc* y sin posibilidad de convalidación de la calificación como suelo urbanizable del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, reclamaban las cantidades satisfechas a la Junta de Compensación y a la previa Asociación de Propietarios “Ahijones-Junco Redondo” y que cuantificaban en 3.138.864,52 € (2.705.130,11 € más IVA).

Acompañaban a su escrito las copias de las sentencias referidas a la anulación de la modificación del PGOU de 1997, el testamento de su padre en el que nombraba herederos a los reclamantes, la escritura de constitución de la Junta de Compensación y un certificado del secretario de la Junta de Compensación “UZP 2.03 Los Ahijones” relativos a los trámites seguidos para el desarrollo del sector urbanístico y a las cantidades abonadas en concepto de derramas por los tres reclamantes y por su padre.

Los reclamantes fueron requeridos para completar su solicitud con documentación complementaria. A tal efecto, declararon que no habían sido indemnizados ni iban a serlo como consecuencia de los daños objeto de la reclamación; que por estos mismos hechos no se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; aportaron notas simples registrales y certificación descriptiva y gráfica del catastro de las fincas de su propiedad; certificado de defunción de su padre y copia de la liquidación del impuesto de sucesiones.

**SEGUNDO.-** En relación con esta reclamación conviene distinguir, por un lado, los diversos pronunciamientos judiciales relativos a los terrenos de los reclamantes afectados por la anulación parcial del PGOU y, por otro lado, aquellos actos que constituyen la tramitación del procedimiento de gestión urbanística de los terrenos propiedad de los reclamantes.

1.- El PGOUM de 1997 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y publicado por Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997, desclasificó como terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección los terrenos de SNU-PE (Suelos no urbanizables con protección ecológica) próximos al cauce del Arroyo Los Migueles, que el Nuevo Plan General (NPG) incluyó como Suelo Urbanizable programado el ámbito U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 (recurso contencioso-administrativo núm. 1328/1997) anuló parcialmente el PGOUM de 1997 en relación con dicha desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo no Urbanizable de Especial Protección porque no se había

justificado debidamente en el expediente que hubiesen desaparecido las circunstancias determinantes de su protección.

La anterior sentencia, fue recurrida en casación por la Comunidad de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid (recurso de casación 3865/2003) y, con fecha 3 de julio de 2007, el Tribunal Supremo dictó una sentencia que estimó parcialmente los recursos interpuestos. La estimación parcial no afectó a los terrenos protegidos de la U.Z.P. 2.03 pues la sentencia de casación confirmó la anulación de su incorporación al proceso urbanizador.

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en su sesión ordinaria de 28 de noviembre de 2007 adoptó el acuerdo de ejecutar la sentencia del Tribunal Supremo, mediante la aprobación, con efectos retroactivos, de la documentación complementaria a la Memoria del PGOUM de 1997, relativa a la subsanación de las determinaciones de la clasificación del suelo no urbanizable protegido.

Con fecha 24 de enero de 2008, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó la aprobación definitiva de la documentación complementaria a la Memoria del PGOUM de 1997, considerando por tanto ejecutadas las sentencias y dotando de eficacia retroactiva a dicha aprobación definitiva.

Planteado incidente de ejecución de sentencia que pretendía la declaración de nulidad tanto del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 28 de noviembre de 2007 como del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 24 de enero de 2008, fue resuelto definitivamente por la sentencia de 28 de septiembre de 2012 del Tribunal Supremo que estimó el recurso de casación (recurso nº 2092/2011) al considerar que:

*“(...) cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, la aprobación posterior, en ejecución de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general. Así es, no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un alcance retroactivo para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado”.*

Así, la Sentencia concluye en su Fundamento Jurídico Décimo que:

*«Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad ab initio».*

Tras dicha sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, el Ayuntamiento de Madrid inició el expediente 711/2013/1157 de Revisión Parcial del PGOUM de 1985 y Modificación del PGOUM de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012.

La revisión parcial del PGOUM de 1985 y modificación del PGOUM de 1997 fueron aprobadas definitivamente por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013. En la tramitación del expediente consta la elaboración de la “*Memoria General*”, el “*Estudio de Viabilidad*” y el “*Informe de Sostenibilidad Ambiental*” o “*Estudio de Incidencia Ambiental*”, documentación preceptiva de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2013 contenía una disposición transitoria que establecía:

*“La revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PGOUM 85) y la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOUM 97) relativa a los suelos afectos por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 casada parcialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2007 tendrá carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1997, fecha de entrada en vigor del PGOUM97 vigente, extendiéndose sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo, que deberán adaptar sus contenidos a lo establecido en la misma”.*

Diversos interesados plantearon incidente de ejecución de sentencia contra el Acuerdo precitado, incidente que concluyó mediante sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2016 que resolvía el recurso de casación núm. 3365/2014 y que confirmó el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 salvo en lo relativo a la disposición transitoria, respecto de la cual, citando otra sentencia de 13 de septiembre de 2013 (dictada en el recurso de casación núm.

1003/2011), relativa también al Acuerdo de 1 de agosto de 2013, señaló:

*“Ahora bien, es claro que tanto las determinaciones estructurantes como la ordenación pormenorizada incorporadas a esa revisión del planeamiento general sólo podrán tener validez y eficacia hacia el futuro, sin que quepa atribuirles -por las mismas razones expuestas en los apartados anteriores- ningún efecto subsanador o de convalidación de actuaciones y disposiciones anteriores que han sido declaradas nulas.*

*En resumen, lejos está el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 de adolecer del carácter convalidatorio que le imputan los recursos; pero esta misma apreciación no puede extenderse a su disposición transitoria que incorpora un elemento añadido y que por eso ahora hemos de anular”.*

Por otro lado, interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de Revisión Parcial del PGOUM 1985 y de Modificación del PGOUM 1997, se resolvió mediante la Sentencia nº 165/2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 20 de febrero, en cuyo fallo se declaró la legalidad del mencionado Acuerdo. Interpuesto recurso de casación contra la anterior resolución, con la misma fecha de 6 de septiembre de 2016 el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) dictó sentencia 1996/2016 que estimó el recurso de casación interpuesto, casó la sentencia y estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto solo *“en el particular atinente a la disposición transitoria que se incorpora al acuerdo impugnado, en cuanto declara su carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1997 y extiende sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo”.*

2.- En cuanto al procedimiento de gestión urbanística de los terrenos propiedad de los reclamantes, procede resaltar lo siguiente:

El 21 de julio de 2005, el Pleno del Ayuntamiento acordó la aprobación definitiva del Plan Parcial para la ordenación pormenorizada del Sector denominado UZP 2.03 “Desarrollo del Este-Los Ahijones” así como la delimitación de la Unidad de Ejecución única, fijando como sistema de gestión el de compensación.

La Junta de Compensación se constituyó en escritura pública el 11 de mayo de 2006 y dicha constitución fue aprobada por Acuerdo de 23 de noviembre de 2006 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. Por su parte, el proyecto de urbanización se aprobó el 4 de enero de 2007, y el acta de replanteo, el 17 de mayo de 2007, sin que hasta la fecha se haya aprobado el proyecto de expropiación presentado.

Las obras comenzaron al día siguiente de firmarse el acta de replanteo (17 de mayo de 2007), y se acordó una ampliación del plazo de ejecución para finalizar las obras el 16 de mayo de 2013.

Con fecha 1 de abril de 2011, fue suscrito, entre el Ayuntamiento de Madrid y los representantes de las Juntas de Compensación y de la Comisión Gestora de los sectores de Suelo Urbanizable Programado integrantes de la denominada “*Estrategia de Desarrollo del Este*”, el «*Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyen la denominada estrategia de “Desarrollo del Este” del Plan General de Madrid de 1997*». Se suscribió la adenda a este Acuerdo Marco, y su anexo, con fecha 29 de julio de 2011.

De acuerdo con lo estipulado en el referido Acuerdo Marco, las Juntas de Compensación firmantes, entre las que se encuentra la del

desarrollo UZP 2.03-Los Ahijones, se comprometían a no solicitar la tramitación de los correspondientes proyectos de reparcelación hasta que previamente se hubiera suscrito y tramitado un Convenio de Gestión con el Ayuntamiento.

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en lo sucesivo, RPRP).

De conformidad con los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC y 10 del RPRP se requirieron informes de la Dirección General de Planeamiento, de la Subdirección General de Promoción del Suelo y de la Subdirección General de Infraestructuras.

El 7 de agosto de 2013 la Subdirección General de Promoción del Suelo informó de la constitución de la Junta de Compensación en escritura pública de 11 de mayo de 2006 y aprobada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid mediante Acuerdo de 23 de noviembre de 2006. Señalaba que no se había aprobado el proyecto de expropiación de los bienes de los titulares que no se habían incorporado a la Junta de Compensación porque esta no había depositado el aval bancario por valor de los bienes a expropiar. Añadió que el 1 de abril de 2011 el Ayuntamiento de Madrid y los representantes de las Juntas de Compensación suscribieron un Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado del “Desarrollo del Este” del PGOU de 1997 y el 29 de julio de 2011 se suscribieron su adenda y su anexo. Según este Acuerdo las partes se comprometían a no solicitar la

tramitación de los proyectos de reparcelación en tanto no se aprobase un convenio de gestión con el Ayuntamiento, que en ese momento estaba siendo objeto de análisis. Para la aprobación del proyecto de reparcelación –que no se había presentado aún– era necesaria la aprobación previa del convenio de gestión y del proyecto de expropiación de los titulares no incorporados a la Junta de Compensación.

El 30 de agosto de 2013 se emitió informe por la Dirección General de Planeamiento en el que manifestaba que, tras los distintos pronunciamientos judiciales, se había procedido a elaborar la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y la Modificación del PGOUM de 1997 en los ámbitos y sectores afectados por las sentencias. Respecto a las parcelas relativas a la reclamación, se clasificaban como Suelo Urbanizable Programado Pormenorizado UZPp 02.03 “Desarrollo del Este-Los Ahijones”. Se encontraban en el entorno del polígono industrial de Vicálvaro, son atravesadas por las autovías R-3 y M-45 y acogen las instalaciones de las cocheras de la línea L9 de metro. Tras los estudios realizados que se resumían pormenorizadamente en el Informe de Sostenibilidad Ambiental, los terrenos fueron considerados aptos para su incorporación al proceso urbanizador y podían participar en el modelo territorial del PGOUM de 1997 ante la ausencia de los valores que pudieron motivar su protección en el Plan General de 1985. Afirmaba que los cambios introducidos incorporaban obligaciones y servidumbres derivados de la legislación sectorial de aplicación pero no modificaban los usos de aprovechamiento urbanístico previstos en la nueva ordenación, que fue aprobada definitivamente mediante Acuerdo de 1 de agosto de 2013, respecto a lo establecido en el PGOUM de 1997. Concluía afirmando que no procedía abonar la indemnización solicitada por los reclamantes –que no la había solicitado a la Junta de Compensación– porque no se daban los requisitos para ello ya que, una vez recuperada

la ordenación tras la aprobación de la modificación urbanística, el proceso continuaría y las cantidades abonadas estarían justificadas, sin que se hubiese producido ninguna pérdida patrimonial porque las cantidades aportadas eran consecuencia de los deberes de equidistribución y asunción de cargas exigidas por la normativa urbanística como parte del proceso urbanizador. El ámbito es susceptible de ser desarrollado y es decisión del titular de los suelos permanecer en el proceso urbanizador o, en su caso, retirarse del mismo.

La Subdirección General de Infraestructuras negó su competencia y apuntó que era competencia de la Subdirección General de Gestión Urbana y Gestión del Agua.

El Subdirector General de Gestión Urbana informó el 7 de octubre de 2013 que el proyecto de urbanización del UZP 2.03-Ahijones fue aprobado definitivamente el 4 de enero de 2007 por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. *“Con fecha 17 de mayo de 2007 se firmó el Acta de Replanteo comenzando el día siguiente las obras de urbanización con un plazo de 36 meses. Con fecha 29 de octubre de 2008, la Junta de Compensación solicita ampliación del plazo de 36 meses más finalizando las obras el 16 de mayo de 2013, concediéndose dicha ampliación mediante resolución del Director General de Evaluación Urbana de fecha 15 de abril de 2009”.*

Asimismo señaló que el 30 de marzo de 2011 el Ayuntamiento Pleno aprobó definitivamente la modificación del Plan Parcial del ámbito UZP 2.03 “Desarrollo del Este- Los Ahijones” y el representante de la Junta de Compensación presentó para su tramitación por parte del Ayuntamiento de Madrid el Proyecto de Urbanización Modificado de dicho ámbito, con las modificaciones del Plan Parcial, que estaba en ese momento tramitándose dicha aprobación y que las observaciones al mismo se habían comunicado a la propiedad para su corrección.

El 17 de diciembre de 2013 volvió a informar que, tras la Modificación del Plan Parcial M.P.P. 19.303, la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de 1997, era necesaria la tramitación de los correspondientes proyectos de urbanización que recogieran las modificaciones aprobadas, que afectaban fundamentalmente a las redes públicas y a la imposibilidad de soterrar una de las líneas de alta tensión que atraviesa el Sector, así como la conexión prevista con la M-50 además de incorporar las etapas descritas en dicha Revisión y responder al cumplimiento de la legislación sectorial, principalmente a las actuaciones en zonas de dominio público hidráulico. Se trataba de obras ejecutadas por el sistema de compensación (iniciativa privada), y se habían ejecutado las obras de acuerdo con las autorizaciones administrativas conseguidas (principalmente arqueológicas) y a su disponibilidad económica. En el momento del informe las únicas obras realizadas eran las de mantenimiento del ámbito y desde septiembre de 2008 a noviembre de 2013 el porcentaje de ejecución permanecía invariable. Finalmente señalaba que, coincidiendo con la notificación de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, el representante de la Junta de Compensación había presentado el 20 de noviembre de 2012 un proyecto de urbanización del ámbito con las modificaciones establecidas en el Plan Parcial y que, de acuerdo con la última modificación del planeamiento se estaba redactando un convenio urbanístico al que debería adecuarse el proyecto de la Junta de Compensación.

Requerido nuevo informe, el Subdirector General de Ingeniería informó el 24 de febrero de 2014 que se desconocía el estado de la gestión urbanística del ámbito pero que, a fecha 30 de noviembre de 2013, la urbanización ejecutada, se adaptaba totalmente a la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985, por lo que no era necesario demoler ni

modificar ninguna unidad de obra ejecutada en la actualidad, aunque no se cumplían las condiciones de urbanización para la ejecución simultánea de acuerdo con el artículo 1.4.4 de las N.N.U.U. del P.G.O.U.M. de 1997, ni se había solicitado, por parte de la Junta de Compensación, dicha ejecución simultánea para la edificación y las obras de urbanización.

Incorporados los anteriores informes al procedimiento, se otorgó trámite de audiencia a la Junta de Compensación “*U.Z.P. 2.03 Los Ahijones*” que presentó un escrito de alegaciones en el que rechazaba su responsabilidad porque su actuación había sido en todo momento conforme con la legalidad y con la ordenación vigentes al tiempo de su ejecución y porque el daño se imputaba solo a la actuación municipal.

Al procedimiento se incorporaron el Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyen la denominada estrategia de “Desarrollo del Este” del Plan General de Madrid de 1997, de fecha 1 de abril de 2011, su adenda de fecha 29 de julio de 2011 y el documento anexo a dicha adenda de la misma fecha y documentación anexa, así como los autos del Tribunal Supremo de 6 y 25 de febrero de 2014 que resolvían los incidentes planteados por el Ayuntamiento de Madrid y otros interesados en el procedimiento, y los Autos de 13 y 14 de marzo de 2014 que resolvían incidentes de ejecución de títulos judiciales 554/2013 del PO 1328/1997.

Igualmente, se incorporaron el Auto de 10 de junio de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos-Grupo I, dictado en la pieza de ejecución de títulos judiciales 554/2013, del Procedimiento Ordinario 1328/1997.

Solicitada información a la Asesoría Jurídica municipal sobre el estado de la tramitación de la pieza de ejecución, se remitieron las

Sentencias del Tribunal Supremo nº 1996/16 de 6 de septiembre de 2016 (rec. casación nº 1215/2015) y nº 1997/16 de la misma fecha (rec. casación nº 3365/2015), la posterior Sentencia nº 70/2017, de 20 de enero de 2017 (rec. casación nº 2511/2015), el Auto de 20 de enero de 2015 y el Auto de 25 de mayo de 2015 que declaró no haber lugar a la indemnización por la imposibilidad legal y material de ejecución en relación con determinados ámbitos del planeamiento.

De los anteriores escritos de alegaciones e informes se dio traslado a la Junta de Compensación y a los reclamantes, sin que conste que presentaran alegaciones.

Finalmente se dictó propuesta de resolución el 12 de enero de 2018 que desestimó la reclamación *«al haber prescrito el derecho a reclamar y no concurrir la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño, así como la separación de las Juntas de Compensación del U.Z.P. 02.04 “Desarrollo del Este-Los Berrocales” y del U.Z.P. 02.03 “Desarrollo del Este-Los Ahijones”»*.

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 13 de febrero de 2018.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el núm. 83/18, a la letrada vocal Dña. M<sup>a</sup> Dolores Sánchez Delgado que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 8 de marzo de 2018.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación remitida en un disco compacto que se considera suficiente. La documentación está numerada y foliada aunque la foliación del disco no coincide con la señalada en el índice remitido y la numeración del índice no consta diferenciada en el mismo, lo que ciertamente no facilita el examen del voluminoso expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

**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. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación presentada el 26 de marzo de 2013, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, que han sido desarrollados por el RPRP.

Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, como propietarios de varias fincas –que especificaron en su reclamación- afectadas por la anulación parcial en vía judicial del PGOU de 1997 al estar incluidas en el ámbito territorial U.Z.P 2.03 “Desarrollo del Este-Los Ahijones”.

La titularidad de las fincas se ha acreditado con notas simples informativas del Registro de la Propiedad y con certificados del catastro en los que aparecen como titulares. Tal y como sostuvimos en nuestro Dictamen 404/17 de 11 de octubre, en el que hacíamos mención a otro anterior (Dictamen 496/16 de 3 de noviembre), la titularidad de las fincas podría tenerse por acreditada, de conformidad con los artículos 332.5 del Reglamento Hipotecario, aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947 (porque pese al valor puramente informativo de las notas registrales, en ellas deben reflejarse fielmente los datos contenidos en los asientos registrales), y 3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que presume ciertos los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario y que se han incorporado al certificado catastral.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al amparo del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios competencias en materia de urbanismo -actualmente apartado a) del mencionado artículo en virtud de la modificación introducida por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local-, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

En cuanto al requisito temporal, el artículo 142.4 de la LRJ-PAC dispone que *“la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional administrativo de los actos o disposiciones administrativas*

*no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá en el plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme, no siendo de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente”.*

En el presente caso, la reclamación se fundamenta en la anulación por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 tanto del PGOUM de 1997 como también del planeamiento derivado dictado en ejecución de la sentencia de 27 de febrero de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007.

En los dictámenes emitidos por esta Comisión en relación con otros ámbitos afectados por dichas sentencias, se expresó que la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 declaró no solo la nulidad del PGOUM de 1997 sino, también, la nulidad del planeamiento derivado. Por tanto, se consideró la fecha de notificación de esta sentencia del Tribunal Supremo como elemento determinante del *dies a quo* para el inicio del cómputo del plazo de prescripción. Por ello, la reclamación interpuesta el día 26 de marzo de 2013, antes del transcurso del año en que fue dictada, determina que deba considerarse presentada en plazo.

En materia de procedimiento se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. En concreto, y tal como previene el artículo 10.1 de la norma reglamentaria, se ha recabado informe de los servicios a cuyo funcionamiento se atribuye el daño causado. Igualmente, se ha dado trámite a audiencia a los reclamantes y, en concepto de interesado por la reclamación, a la Junta de Compensación “U.Z.P. 2.04 Los Ahijones”. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el

artículo 13.2 del RPRP, que junto con el resto del expediente se ha remitido a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por 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, regulación que, en términos generales, coincide con la contenida en los artículo 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el artículo 139 LRJ-PAC los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con 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. 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)”.*

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Ha destacado ese mismo Tribunal (por todas, en sentencia de 16 de marzo de 2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico:

*“Lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión*

*indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta (...). Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.*

**CUARTA.-** En el presente caso, los interesados fundamentan su reclamación de responsabilidad patrimonial en la anulación parcial del PGOU de 1997 por las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 y de 28 de septiembre de 2012 y en que dada la nulidad *ex tunc* tanto del instrumento de planeamiento (el PGOU de 1997) como del planeamiento derivado, consideraban sin posibilidad de convalidación la calificación como suelo urbanizable del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones y reclamaban las cantidades satisfechas a la Junta de Compensación y a la previa Asociación de Propietarios “Ahijones-Junco Redondo”, que cuantificaban en 3.138.864,52 € (2.705.130,11 € más IVA).

Hay que precisar que, aunque la propuesta de resolución hace referencia y desestima la reclamación interpuesta por daños relativos a fincas de los reclamantes situadas en los ámbitos UZP 2.04 Los Berrocales y UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, lo cierto es que este procedimiento se inició en relación a las fincas incluidas en este último sector y que la reclamación de los reclamantes por los daños relativos a las fincas del UZP 2.04 Los Berrocales fue objeto de otro procedimiento que culminó en el Dictamen 134/16 de 26 de mayo y señaló que la reclamación de aquel procedimiento, idéntica a la de este, debía desestimarse porque no se había irrogado un daño efectivo a los reclamantes.

El daño que alegan los reclamantes residía en que, según su criterio, el dinero que habían aportado a la Junta de Compensación “UZZ 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones”, había perdido su finalidad al no irse a desarrollar la actuación urbanística. Y al igual que se manifestó en nuestro anterior Dictamen 134/16, esta afirmación no puede ser asumida puesto que, según hemos reflejado en los antecedentes de hecho del dictamen, con posterioridad a la anulación de la modificación del PGOU de Madrid de 1997, la revisión parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013 han determinado la calificación del suelo del sector en cuestión como urbanizable programado pormenorizado y, por lo tanto, es posible llevar adelante la actuación urbanística.

De hecho, en la página de transparencia del Ayuntamiento consta el convenio urbanístico referido a este sector, aprobado con fecha de 5 de mayo de 2015, que prevé su urbanización por etapas. En él se da cuenta de la situación en la que se encuentra el proceso de urbanización y consta que la Junta de Compensación había presentado un convenio de gestión en el que concretaba los compromisos y garantías asumidas para la ejecución del planeamiento, y se comprometía a la ejecución íntegra de las obras de urbanización de las obras señaladas en el anexo I del convenio.

A ello no obstan las múltiples sentencias dictadas en torno a la anulación del PGOU de 1997 y las recaídas en su ejecución. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de febrero de 2015 y posteriormente las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2016 (rec. nº 3365/2014 y 1215/2015) consideraron que el Acuerdo de 1 de Agosto de 2013 no había sido dictado para eludir el cumplimiento de las anteriores sentencias del TSJM y del TS a ejecutar, con independencia de que los actos de gestión o de desarrollo

de cada uno de los ámbitos en cuestión debieran ser contrastados con el vigente planeamiento urbanístico y controlados cuando se produjesen a la vista de las determinaciones de esa nueva ordenación aprobada. Las citadas sentencias del Tribunal Supremo anulaban el efecto retroactivo del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, aunque los efectos anulatorios se limitan, exclusivamente, a las actuaciones urbanísticas realizadas tras la STS de 28 de septiembre de 2012.

En relación a la indemnización que solicitan los reclamantes y que identifican con las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación, ya se pronunció nuestro Dictamen 367/17, en términos que pueden extrapolarse igualmente al presente asunto: *“En cuanto a las cantidades abonadas a la Junta de Compensación, como señaló nuestro Dictamen 9/17, de 5 de enero, ha de partirse de la naturaleza de estas entidades en cuanto asociaciones de propietarios que llevan a cabo la actuación urbanizadora bajo la tutela de la Administración competente en materia de gestión y ejecución urbanística como son los Ayuntamientos (artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).*

*Por tanto, si las cantidades fueron abonadas a la Junta, las reclamaciones relativas a su devolución deberán realizarse a la propia Junta sin perjuicio de la tutela que sobre la misma corresponde a la entidad local.*

*Además, no ha quedado acreditado que los gastos efectuados por la Junta de Compensación hayan resultado inútiles como consecuencia de la alteración del planeamiento que, finalmente, ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013”.*

Por otro lado, tal y como también declaramos en nuestros dictámenes relativos a reclamaciones referidas a otros sectores

urbanísticos afectados por la anulación del PGOU de 1997, por ejemplo, el ya citado Dictamen 134/16, haciéndose eco de otros anteriores del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, «*la alteración del planeamiento que desclasifique o descalifique un bien entra de lleno en el ius variandi que reconoce a la Administración planificadora la legislación urbanística, y sólo generará derecho a indemnización cuando encaje plenamente en alguno de los supuestos tasados por la ley. En aquellos casos, como en el que actualmente nos ocupa, la parte reclamante no realizaba la más mínima argumentación o justificación sobre su encaje en alguno de los supuestos indemnizatorios previstos en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, vigente al tiempo de la interposición de la reclamación cuyo contenido es idéntico al del artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.*

*Asimismo, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (S. de la Sala 3ª de 23/5/2014, RC 3085/2012), se destacaba la falta de patrimonialización por los reclamantes del aprovechamiento urbanístico previsto en los instrumentos de ordenación urbanística correspondientes».*

En consecuencia, si bien es cierto que los actos de planeamiento derivado anteriores al 1 de agosto de 2013 son nulos, con la clasificación del suelo realizada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la fecha citada se inicia el proceso urbanizador. En relación con estos actos, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de enero de 2016 ha declarado que los instrumentos de desarrollo del planeamiento, aunque se hubieran aprobado con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, han continuado desplegando sus efectos pues se ajustan a la normativa del planeamiento general, aprobada por el Acuerdo del

Gobierno de la Comunidad de Madrid, de fecha 1 de agosto de 2013, y la actividad urbanística ha podido continuar desarrollándose.

Y según el Director General de Planeamiento, una vez recuperada la ordenación tras la aprobación de la modificación urbanística, el proceso puede continuar y las cantidades abonadas a la Junta de Compensación están justificadas, sin que se haya producido ninguna pérdida patrimonial porque las cantidades aportadas son consecuencia de los deberes de equidistribución y asunción de cargas exigidas por la normativa urbanística como parte del proceso urbanizador. El ámbito es susceptible de ser desarrollado y es decisión del titular de los suelos permanecer en el proceso urbanizador o, en su caso, retirarse del mismo.

De este modo, en definitiva, no puede aceptarse que haya existido el daño en el que los reclamantes basan su pretensión, y además, como pusieron de manifiesto los informes incorporados al procedimiento, no se han visto alterados los usos ni los aprovechamientos, por lo que no ha habido variación de los derechos de la reclamante respecto de los terrenos del ámbito UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada, al no haberse ocasionado daño a los reclamantes.

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 8 de marzo de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 113/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 - 28014 Madrid