

Dictamen nº: **131/17**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **23.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de marzo de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por Dña. M.T.R.F. (en adelante “*la reclamante*”) por los supuestos perjuicios que le originó la aprobación del Plan del Distrito Norte de Alcorcón aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de noviembre de 2008 que fue anulado por sentencia del 11 de mayo de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2014.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de marzo de 2016, la reclamante presentó un escrito en una oficina de Correos solicitando una indemnización por los daños y perjuicios supuestamente derivados de lo que considera indebida aprobación del Plan del Distrito Norte de Alcorcón por Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

El escrito relata que se ejercita una acción de responsabilidad patrimonial conforme el artículo 139 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y el artículo 35 del ya derogado texto refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, como consecuencia de los daños causados por la aprobación del Plan General de Alorcón en el ámbito denominado Distrito Norte.

En realidad, se trata del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 27 de noviembre de 2008, por el que se aprueba definitivamente el levantamiento del aplazamiento de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alorcón en el Distrito Norte (BOCM nº 310, de 30 de diciembre de 2008)

Para ello se basa en la nulidad de la citada revisión del Plan declarada por sentencia de 11 de mayo de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2014.

Considera que ello le ha ocasionado perjuicios porque la aprobación de dicho Plan generó una ponencia catastral que dio lugar a una serie de liquidaciones del impuesto de bienes inmuebles (IBI) que no debió soportar ya que incluyeron a su finca en el censo del Catastro de Urbana con un valor desproporcionado cuando su finca nunca dejó de ser rústica al ser el plan nulo y por tanto nunca llegó a clasificarse realmente el suelo como urbanizable.

Entiende que la responsabilidad de la Comunidad de Madrid deriva de aprobar un plan con evidentes vicios sustanciales y suscribir un convenio de planeamiento nulo de pleno derecho y prohibido por la Ley siendo los efectos de la sentencia *ex tunc*.

Reclama por ello 48.976,07 euros por los pagos del IBI realizados durante los años 2011 a 2015 más los intereses correspondientes.

Cita diversas sentencias relativas a la reparación integral del daño causado y en concreto una sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de noviembre de 2009 (recurso 87/2009) que (en el párrafo objeto de cita) afirma que la existencia en la legislación tributaria de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos no excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Aporta diversas liquidaciones del IBI de la finca con referencia catastral XX de los años 2011 a 2015 y una liquidación de la tasa de entrada de vehículos a través de las aceras del año 2014 a nombre de otra persona (folio 12).

SEGUNDO.- A raíz de la formulación del escrito de reclamación se ha instruido el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y se han solicitado los informes que se consideraron pertinentes, de los que se destacan los siguientes particulares.

Emite informe el 7 de noviembre de 2016 la subdirección de normativa urbanística de la Dirección General de Urbanismo en el que considera que, en este caso, los supuestos daños alegados por la reclamante derivan de la ponencia de valores aprobada a partir de la cual la Administración Tributaria giró las correspondientes liquidaciones.

En estos casos conforme los artículos 13 y siguientes del texto refundido de la Ley del Catastro (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario) los Ayuntamientos y los particulares pueden comunicar al Catastro la modificación del planeamiento con lo cual se inicia un procedimiento de modificación de la Ponencia.

Al influir en las Ponencias muchos otros factores, además de la clasificación del suelo, es la Administración Tributaria la que ha de

considerar los efectos que la modificación del planeamiento tiene sobre la ponencia de valores, máxime cuando el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece que las sentencias anulatorias de 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.

Por ello, la sentencia anulatoria solo produce efectos desde la modificación catastral según el artículo 17.6 del texto refundido de la Ley del Catastro según el cual:

“Los actos a que se refiere este artículo tendrán efectividad el día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originaron la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen.”

El 17 de noviembre de 2016 se concede trámite de audiencia

Con fecha 29 de noviembre la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que se ratifica en su reclamación incidiendo expresamente en la sentencia ya citada de la Audiencia Nacional de 18 de noviembre de 2009 y en la sentencia de 2 de junio de 2016 de la misma Audiencia (recurso 400/2013) relativa a la ponencia de valores de Alcorcón.

Con fecha 15 de diciembre de 2016 la instructora del procedimiento solicita informe complementario a la Dirección General de Urbanismo que contesta el 24 de enero de 2017 entendiendo que, al no formular nuevas cuestiones el escrito de alegaciones de la reclamante, procede ratificarse en su anterior informe.

Finalmente, el subdirector general de régimen jurídico con el visto bueno del secretario general técnico de la Consejería formuló propuesta

de resolución, de 20 de febrero de 2017, en la que propone al órgano competente para resolver la desestimación de la reclamación por entender que no existe nexo causal, toda vez que las liquidaciones del IBI son competencia de la Administración local y la formación de las ponencias de valores de la Administración General del Estado citando a tal efecto doctrina de los Consejos Consultivos de la Comunidad de Madrid y de Castilla-La Mancha.

TERCERO.- El consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Patrimonio formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el de 21 de febrero de 2017, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 23 de marzo de 2017.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del Reglamento de Organización y funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

Con carácter previo, hemos de señalar que, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a este procedimiento le resulta de aplicación la normativa anterior por haberse iniciado antes de su entrada en vigor.

El dictamen ha sido emitido en el plazo establecido en el artículo 23 del ROFCJA.

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en cuanto es la persona que abonó las liquidaciones tributarias que considera que no le correspondía soportar.

Por otra parte, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid derivaría, en principio, en cuanto la clasificación urbanística de la finca se produjo por un acto del Consejo de Gobierno aprobado en ejercicio de la competencia en materia de urbanismo recogida en el artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Ello sin perjuicio de lo que se expondrá al analizar el fondo de la cuestión planteada.

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 142.5 LRJ-PAC, que se contará, en el caso de anulación de actos o disposiciones, desde la fecha de la sentencia definitiva.

En el ámbito de la anulación de resoluciones administrativas por sentencia, son varios los hitos que pueden tenerse en cuenta para la fijación del *dies a quo* del cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad (fecha en que se dicta la sentencia, fecha de la publicación, de notificación, de adquisición de firmeza o incluso de notificación de dicha firmeza), si bien la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a partir de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 25 de enero de 2000 (TEDH 2000/11, asunto Miragall Escolano y otros) ha asumido en una línea jurisprudencial consolidada, de la que son exponentes las sentencias de 21 de marzo y 18 de abril de 2000, la interpretación conforme a la cual la fecha que debe tomarse para el inicio del cómputo del plazo es la de notificación de la sentencia.

Ahora bien, en este caso no consta que la reclamante fuera parte en el procedimiento y, por tanto, no le fue notificada sin que obre en el expediente cuál fue el momento en que se publicó la sentencia conforme exige el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, por lo que, de conformidad con el criterio jurisprudencial que impone que la prescripción ha de interpretarse de forma restrictiva -Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2006 (Recurso 3304/2002)- y el que, con posterioridad a la sentencia, hayan seguido girándose liquidaciones del IBI ha de entenderse no prescrita la reclamación.

En cuanto al cumplimiento de los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC desarrollado por el RPRP se ha incorporado, conforme el artículo 10 del RPRP, el informe del Servicio al que se atribuye la producción del daño y se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la

Constitución y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJP-PAC y, en la actualidad, en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el citado artículo 139, es necesario que concurra:

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

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

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

A su vez, en el ámbito urbanístico el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquella de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.”

CUARTA.- Como se puede comprobar, la reclamación no encaja en ninguno de los supuestos específicos de responsabilidad que para el ámbito urbanístico establece el artículo 48 del citado texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana por lo que ha de estarse al régimen general de los artículos 139 y ss. de la LRJ-PAC.

En este caso es incuestionable que el planeamiento de Alcorcón en lo relativo a la revisión que del mismo se efectuó en el ámbito del Distrito Norte fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Ahora bien, para que exista responsabilidad debe existir una relación directa entre la actuación de la Administración y el daño que se reclama. En este caso se considera que se liquidó el IBI por el Ayuntamiento de Alcorcón partiendo de una ponencia de valores incorrecta puesto que recogía una clasificación urbanística que fue anulada por los tribunales.

Ahora bien, ese daño derivaría de la relación jurídica tributaria establecida entre la reclamante y el Ayuntamiento de Alcorcón toda vez que, conforme los artículos 59 y 77 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), el IBI es un impuesto exigido por las entidades locales en el cual el hecho imponible que refleja la capacidad económica objeto de imposición es (en este caso) el derecho de propiedad de un inmueble (artículo 61.1 d) del TRLHL) determinándose la base imponible (artículo 65 del TRLHL) por el valor catastral del inmueble que establecerá la Administración del Estado conforme la normativa del catastro inmobiliario.

Por tanto, en esa gestión del impuesto, la Comunidad de Madrid carece de competencia alguna, de tal forma que todas las reclamaciones relativas a una supuesta exacción incorrecta del impuesto han de formularse ante las Administraciones competentes sin que nos encontremos ante una actuación conjunta del artículo 140 de la LRJ-PAC.

Así lo entendió el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en los dictámenes 251/15, de 13 de mayo y 310/15, de 10 de junio.

De hecho, este es el criterio que recogen las sentencias de la Audiencia Nacional invocadas por la recurrente, que, aun tratándose de cuestiones diferentes a las del presente dictamen, se refieren a una responsabilidad patrimonial formulada frente al Ministerio de Hacienda por la actuación de la Gerencia Territorial del Catastro y a un recurso contra una resolución del Tribunal Económico Administrativo Central relativa al valor catastral de una finca que, por otra parte, introduce una cuestión completamente ajena a lo discutido en la presente reclamación como es la influencia de la existencia o no de normas de desarrollo en la calificación catastral de una parcela como suelo de naturaleza urbana.

Por último interesa destacar que la reclamante solicita la devolución de todo el IBI abonado cuando, de seguir su criterio, debería haber abonado el IBI correspondiente a un suelo rústico, con lo cual pretende obtener un enriquecimiento injusto.

En realidad lo que se está pretendiendo es recurrir por la vía de la responsabilidad patrimonial liquidaciones tributarias que no fueron impugnadas por los trámites establecidos al efecto en la legislación tributaria.

Esta utilización de la responsabilidad patrimonial ha sido rechazada por la jurisprudencia, así la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2016 (recurso 692/2014).

Por todo ello ha de concluirse que no concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar al no existir relación de causalidad entre la actuación de la Comunidad de Madrid y el presunto daño por el que se reclama.

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 23 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 131/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid