

Dictamen nº: **165/17**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.04.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de abril 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 el asunto promovido por Don M.R.D. en representación de la mercantil **ÁRIDOS Y PREMEZCLADOS S.A.U.**, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios sufridos que atribuye a la aprobación de la normativa autonómica relativa al Parque Regional del Sureste.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 119/17, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 del enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal, D.^a Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 27 de abril de 2017.

SEGUNDO.- 1. El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por M.R.D, en representación de la mercantil ÁRIDOS Y PREMEZCLADOS S.A.U, registrado de entrada en la Comunidad el día 10 de marzo de 2010 (folios 1 a 20 del expediente), en el que se indica que la empresa es titular del recurso minero de la Sección A), gravas y arenas, denominado "El Porcal A-99", sito en el paraje del mismo nombre del término municipal de Rivas-Vaciamadrid, y que cuenta con todos los permisos y autorizaciones para explotar dicho recurso minero.

En el escrito se detalla que la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en su disposición adicional cuarta sentó las bases para que el futuro desarrollo reglamentario obligase a cerrar las explotaciones mineras que estuvieran situadas en la zona A aunque fueran anteriores a la propia Ley y aunque contasen con todos los permisos necesarios.

Continuando con el relato fáctico de la reclamación, el escrito indica que en el mes de mayo de 2004 la empresa recibió un requerimiento del director general de Medio Natural de la Comunidad de Madrid por el que, en base a lo previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994, se le instó a que presentase un programa de abandono de la actividad en los terrenos incluidos en la Zona A del Parque. Detalla que el requerimiento fue atendido mediante la

presentación de un proyecto de mejora ambiental, cuyo objetivo fundamental era conseguir una restauración óptima de la explotación El Porcal y que fue informado favorablemente, con algunas salvedades, por el Servicio de Espacios Naturales Protegidos. Incide en que anualmente vino presentando los planes de labores que recibieron el visto bueno de las autoridades competentes.

El escrito de reclamación explica que la empresa al verse privada de las reservas existentes en la Zona A, tuvo que comprar una cantera en el término municipal de Almoguera (Guadalajara), que al estar más alejada de Madrid encareció los costes de transporte y perjudicó su posición competitiva ante los clientes.

Según la interesada el Decreto 9/2009, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional del Sureste en su apartado 3.2.5 a) obliga al cese inmediato de actividad en aquellas explotaciones situadas en la zona A, que en todo caso no debe prolongarse más allá del 11 de septiembre de 2009. Además obliga a desmantelar las plantas de tratamiento y demás instalaciones vinculadas a las explotaciones y a restaurar los terrenos en un plazo no superior al 11 de marzo de 2011. Detalla que en cumplimiento de las citadas disposiciones la empresa ha procedido a desmantelar la planta de tratamiento y sus instalaciones anexas a partir del mes de julio de 2009.

La mercantil reclamante considera que concurren todos los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. En particular, por lo que se refiere a la antijuridicidad del daño, señala que no cabe ninguna duda que la empresa tenía un derecho adquirido e incorporado a su patrimonio desde hacía más de 30 años, consistente en la facultad de explotar las reservas mineras existentes en la totalidad de la finca de El Porcal y en la facultad de realizar su tratamiento en un establecimiento situado en el interior de

la finca. Añade que tampoco cabe ninguna duda con respecto al hecho de que la normativa de creación y desarrollo del Parque Regional ha causado a la empresa un perjuicio patrimonial y un sacrificio singular especialmente intenso que no tiene la obligación de soportar.

Por otro lado expone que tanto el artículo 7 como el artículo 16.4 de la Ley 6/1994 prevén la posibilidad de indemnizar aquellos supuestos en que la aplicación del PRUG imponga limitaciones o vínculos a los usos tradicionalmente desarrollados en el interior del Parque y aunque la redacción es ciertamente confusa, considera que debe ser interpretada a la luz de la doctrina constitucional que, según dice, se expresa en el sentido de que el hecho de que una Ley no recoja de forma específica la posibilidad de indemnizaciones no es óbice para que puedan aplicarse los correspondientes mecanismos de responsabilidad patrimonial.

En virtud de todo lo expuesto la mercantil reclamante solicita una indemnización de 52.246.427,95 euros, desglosados en los siguientes conceptos:

Lucro cesante, por el volumen de reservas minerales que ha dejado de explotar. El escrito de reclamación no lo cuantifica, si bien el informe que se adjunta lo estima en 20.500.000 euros.

Daño emergente, por la compra de una nueva cantera que cifra en 12.692.143,60 euros; por el aumento de los costes de transporte durante cinco años que cuantifica en la cantidad de 14.091.742 euros; por la imposibilidad de tratar las reservas que posee en la Zona D en la planta de El Porcal y por los gastos de desmantelamiento de la planta de tratamiento y todas sus instalaciones anexas, valorado en 629.332,15 euros según el informe que se adjunta al escrito de reclamación.

El escrito de reclamación se acompaña con la escritura de poder otorgado a favor del firmante del escrito de reclamación; documentación relativa a las autorizaciones y permisos para la explotación minera; un informe de valoración de las reservas mineras de El Porcal; un informe de valoración de la inversión realizada en la cantera de Guadalajara; un informe de valoración del sobrecoste en transporte y un informe relativo al coste de desmantelamiento de la planta de tratamiento y demás instalaciones.

TERCERO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- La empresa ARIDOS Y PREMEZCLADOS S.A.U fue autorizada mediante Resolución de 21 de octubre de 1971 del Ministerio de Industria (Sección de Minas) para explotar una cantera de grava y arena sita en el paraje El Porcal del término municipal de Rivas-VaciaMadrid. La autorización de puesta en funcionamiento y servicio de una planta de clasificación y lavado de grava se otorgó el 12 de julio de 1974.

2.- La Ley 6/1994, de 28 de junio, declaró como Parque Regional los terrenos en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (en adelante, Ley 6/1994) y estableció un régimen jurídico especial para garantizar la ejecución de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y un Plan Rector de Uso y Gestión, cuya finalidad fuera la protección, conservación y mejora de sus recursos naturales.

La citada Ley estableció una zonificación con diferenciación de áreas dentro del ámbito total, en función de sus valores y de sus características actuales, y con definición del carácter de las actividades y usos preferentes, compatibles o prohibidos para cada una de ellas. Concretamente el artículo 27 de la Ley definió las Zonas de Reserva Integral (Zona A) como aquellas que presentan ecosistemas,

comunidades o elementos que por su rareza, importancia o vulnerabilidad merecen una especial protección.

La disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994 estableció que *“El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales fijará las condiciones y plazos para el traslado de aquellas explotaciones de áridos que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se localicen en zonas identificadas como A, B, C y E. El fin de estas actividades en las zonas mencionadas se llevará a cabo en un plazo no superior a cinco años a partir de la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales”*.

3.- Por Decreto 27/1999, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Regional.

De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994, el artículo 11.2.3.1.L) del PORN dispuso que las explotaciones de áridos localizadas en las Zonas A, B C y E concluirán su actividad en un plazo no superior a cinco años desde la aprobación del PORN y que el Plan Rector de Uso y Gestión fijaría las condiciones y plazos para el traslado de dichas explotaciones.

4.- La mercantil reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 27/1999, por el que se aprobó el PORN, que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de abril de 2006 (recurso 791/1999).

5.- Por Decreto de 5 de febrero de 2009 se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional, cuyo artículo 3.2.5.a) dispone que *“En concordancia con la disposición adicional cuarta de la ley 6/1994, de Declaración del Parque Regional y con el 'apartado 11 .2.3.1.L) del PORN, y dada la fecha de aprobación del PORN, no podrá localizarse explotación alguna de áridos en las zonas A, B, C y E del Parque Regional, debiendo iniciar de inmediato el cese su actividad*

aquellas explotaciones que estuvieran ubicadas en dichas zonas, que en todo caso no se extenderá más allá de seis meses desde la aprobación de este PRUG. El desmantelamiento de las plantas de tratamiento y demás instalaciones vinculadas a cada explotación y la restauración de los terrenos ocupados por las mismas deberá producirse en un plazo no superior a un año, computado desde la aprobación del presente PRUG”.

6.- La sociedad interesada interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto por el que se aprobó el PRUG, tanto por defectos en su tramitación (no contar con el informe del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid ni con los informes urbanísticos de los Ayuntamientos afectados) como por aspectos sustantivos (como por ejemplo no contemplar las indemnizaciones previstas en el artículo 16.4 de la Ley 6/1994). El recurso fue desestimado por Sentencia de 11 de junio de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 764/2009).

Interpuesto recurso de casación fue estimado por Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2012 (recurso 5349/2010) que apreció la nulidad radical del Decreto de 5 de febrero de 2009 al observarse un defecto procedimental esencial, cual era la falta del informe de los Ayuntamientos afectados no así el informe del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que la sentencia no considera preceptivo en ese caso.

CUARTO.- Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

Consta en el expediente que el 13 de febrero de 2016 la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, solicitó informe a la Subdirección General de Espacios Protegidos de la citada Consejería en relación con la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial aducida por la sociedad mercantil reclamante. En el escrito de solicitud de informe se hace referencia a la Sentencia 2093/2016, de 27 de septiembre del Tribunal Supremo recaída en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por otra mercantil relativa a los perjuicios sufridos por la prohibición de la actividad extractiva en el Parque Regional del Sureste. Con el escrito se aporta copia de la referida sentencia (Documento 2 del expediente).

Con fecha 17 de enero de 2017 se incorpora al expediente la nota interior de la Subdirección General de Espacios Protegidos aportando el informe emitido por la Unidad de Parques Regionales. En el citado informe, firmado por el Director de Parques Regionales de la Comunidad de Madrid, se da cuenta de los distintos recursos contencioso- administrativos interpuestos tanto por la sociedad mercantil reclamante como por otras empresas dedicadas a la extracción de áridos en el ámbito del Parque Regional del Sureste contra las limitaciones impuestas a la actividad en aquellas zonas con una mayor protección en la vigente legislación del Parque.

En el informe se niega la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial acogiendo los argumentos recogidos en la referida Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2016, y concluye que no se dan los requisitos necesarios para contemplar la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid.

Consta en el expediente que tras la incorporación del anterior informe se confirió trámite de audiencia a la sociedad reclamante.

Figura en el procedimiento que un representante de la mercantil interesada compareció a tomar vista del expediente, si bien no consta que formulara alegaciones en el trámite conferido al efecto.

El 23 de marzo de 2017 se formula propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir el presupuesto de la antijuridicidad del daño.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

En el presente caso, la sociedad reclamante cuantifica el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y al RPRP, al haberse iniciado con

anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

La sociedad mercantil reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcida por los daños y perjuicios que atribuye a la prohibición de la actividad minera que venía realizando en el Parque Regional del Sureste como consecuencia de la aprobación de la Ley 6/1994, de declaración del citado Parque, y sus instrumentos de desarrollo (PORN y PRUG). Como titular de la autorización para la realización de la actividad de extracción de aridos concurre en ella la condición de interesada para interponer la reclamación, de conformidad con los artículos 31 y 139.1 de la LRJ-PAC. La empresa reclamante actúa por medio de un apoderado cuya representación ha quedado debidamente acreditada en el expediente mediante la aportación de copia del poder otorgado por la sociedad mercantil interesada a favor del firmante del escrito de reclamación.

En cuanto a la legitimación pasiva, al reclamarse la responsabilidad patrimonial por la aplicación de actos legislativos como después analizaremos, no cabe duda que corresponde a la Comunidad de Madrid, toda vez que la prohibición de la actividad extractiva a la que venía dedicándose la interesada y a la que se imputa el daño que se reclama deriva de la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma.

Al hilo de lo que acabamos de exponer conviene detenernos en la competencia para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial habida cuenta que la sociedad reclamante se dirige al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid si bien la propuesta de resolución invoca la competencia del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

En este punto conviene recordar que, por lo que se refiere a la Administración del Estado, en los supuestos de responsabilidad patrimonial derivados de un acto legislativo, el Tribunal Supremo ha manifestado que la competencia de su resolución corresponde al Consejo de Ministros pues *“sólo el Consejo de Ministros puede pronunciarse sobre la exigencia de responsabilidad del Estado legislador y sus pronunciamientos sólo pueden ser objeto de revisión jurisdiccional por la Sala Tercera de este Tribunal Supremo ya que la presunta privación de derechos económicos por un acto legislativo, sin concreción, por tanto, en ningún departamento ministerial, corresponde enjuiciarla al Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración y Gobierno al que se le atribuye la función ejecutiva conforme al artículo 97 de la Constitución que, al no venir radicada en este caso en una rama determinada de la Administración, corresponde al titular de dicha gestión administrativa, es decir, el Estado en su conjunto y totalidad”*(así la Sentencia de 16 de diciembre de 2004 o la de 23 de diciembre de 2010, entre otras).

A favor de la competencia del Consejo de Ministros en los supuestos de responsabilidad patrimonial por la actividad legislativa se ha pronunciado también el Consejo de Estado acogiendo la doctrina anteriormente expuesta del Tribunal Supremo (así el Dictamen 547/2016, de 20 de julio, entre otros muchos).

La aplicación de la doctrina expuesta al ámbito autonómico nos lleva a la conclusión de que la competencia para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial fundado en la aplicación de actos legislativos, corresponde al máximo órgano ejecutivo autonómico, esto es, al Consejo de Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía y el artículo 18 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Esta conclusión no resulta contradicha por lo dispuesto en el artículo 55.2 de la citada Ley 1/1983 invocado por la propuesta de resolución, pues dicho precepto contempla la competencia de los consejeros respectivos “salvo que una ley especial atribuya la competencia al Gobierno”, pero referida a los supuestos de responsabilidad patrimonial “por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos” a la que alude el apartado 1 del mencionado precepto, pero no cuando se trata de la responsabilidad patrimonial por la actividad legislativa sobre la que no versa el citado artículo. En relación con esto cabe recordar que también el artículo 142.2 de la LRJ-PAC atribuye la competencia para resolver al ministro respectivo o al “Consejo de Ministros si una ley así lo dispone”, lo que ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en el sentido de que el artículo 142.2 está referido, al supuesto ordinario de responsabilidad de la Administración y no al excepcional del Estado legislador, que si bien regulado en el artículo 139.3 de la LRJ-PAC no ha sido contemplado en la regla competencial a que se refiere el artículo 142.2 de la propia Ley (así el Auto del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2003).

También se han pronunciado a favor de la competencia de los consejos de gobierno respectivos otros consejos consultivos autonómicos como el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (así el Dictamen 428/2013, de 2 de diciembre) o el Consejo Consultivo de Canarias (en este sentido el Dictamen 300/2015, de 2 de septiembre).

En cuanto al plazo, en este caso debe tenerse en cuenta que se reclama por la prohibición de la actividad extractiva como consecuencia de la aprobación de la Ley 6/1994 y sus instrumentos de desarrollo. En este caso, si bien es cierto que la citada ley ya estableció la mencionada prohibición, sin embargo la efectividad de la misma quedó diferida a un momento posterior, por lo que el efecto lesivo no pudo manifestarse antes del 11 de marzo de 2009, fecha en la que entró en vigor el PRUG del Parque Regional. Esta argumentación es la mantenida por la

sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de noviembre de 2014, recaída en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por otra de las empresas dedicadas a las actividades extractivas en el Parque Regional, que ante la argumentación de la Comunidad de Madrid relativa a la extemporaneidad de la reclamación de responsabilidad patrimonial se expresa en los siguientes términos:

«El “dies a quo” del plazo de prescripción no fue en absoluto el de la entrada en vigor de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, el mismo día de su publicación en el BOCM, por cuanto que el mismo no señaló directamente el momento de finalización de las actividades desarrolladas en las explotaciones de áridos que, a su entrada en vigor, estuviera localizadas en zonas identificadas como A, B, C y E, sino que su Disposición Adicional Cuarta estableció que el fin de estas actividades en las zonas mencionadas se llevaría a cabo en un plazo no superior a cinco años a partir de la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que también señalaría las condiciones y plazos para el traslado de las explotaciones de áridos ubicadas en dichas zonas.

El PORN se aprobó por Decreto 27/1999, de 11 de febrero, y entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOCM. Su artículo 11.2.3.1.l) disponía que “de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994, de Declaración del Parque, las explotaciones de áridos localizadas en las Zonas A, B, C y E concluirán su actividad en un plazo no superior a cinco años desde la aprobación del presente PORN. El PRUG fijará las condiciones y plazos para el traslado de dichas explotaciones”.

Aunque de este precepto, de contenido similar al de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/1994, parece desprenderse que el

plazo de prescripción se iniciaría el 11 de febrero de 2004, al día siguiente de transcurridos cinco años desde la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, la cuestión no es tan clara como aparenta por cuanto que en su artículo 11.2.3.1.f) se establecía que “de acuerdo con los criterios orientadores para las actividades extractivas, así como con las directrices establecidas para la ordenación y el uso del territorio definido para el presente PORN, las canteras y graveras en explotación situadas en el ámbito a ordenar que cumplan con todos los requisitos legales exigibles, podrán continuar su actividad hasta que sea aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión, que determinará las acciones necesarias referidas a aquellas que tengan autorizado un plazo mayor de un año de explotación”, y ello sin perjuicio de la obligación que se imponía en el apartado g) a aquellas graveras que tuvieran autorizado un plazo mayor de un año de explotación y que se encontraran situadas en Zonas A, B, C y E, de adoptar las medidas específicas complementarias que fueran requeridas por la administración competente y por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, para la adecuación de sus instalaciones, explotaciones, Planes de Aprovechamiento y de Restauración, a lo dispuesto en el PORN.

Por su parte, en el apartado a) del artículo 3.2.5 del Plan Rector de Uso y Gestión, relativo al cierre y abandono de explotaciones, se establecía que “en concordancia con la Disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994, de declaración del Parque Regional, y con el apartado 11.2.3.1.l) del PORN, y dada la fecha de aprobación del PORN, no podrá localizarse explotación alguna de áridos en las zonas A, B, C y E del Parque Regional, debiendo iniciar de inmediato el cese su actividad aquellas explotaciones que estuvieran ubicadas en dichas zonas, que en todo caso no se extenderá más allá de seis meses desde la aprobación de este PRUG. El desmantelamiento de las plantas de tratamiento y demás instalaciones vinculadas a cada

explotación y la restauración de los terrenos ocupados por las mismas deberá producirse en un plazo no superior a un año, computado desde la aprobación del presente PRUG”.

De acuerdo con lo que hemos expuesto, la reclamación presentada el día 10 de marzo de 2010 lo habría sido dentro del plazo legal, toda vez que la entrada en vigor del PRUG no se produjo hasta el 11 de marzo de 2009, teniendo en cuenta además que en el mismo se establecía la posibilidad de prorrogar seis meses más el cese de la actividad de las explotaciones como la de la reclamante ubicadas en la Zona A y de prorrogar un año más el desmantelamiento de las plantas de tratamiento y demás instalaciones vinculadas a dichas explotaciones.

En materia de procedimiento, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe de Subdirección General de Espacios Protegidos. Asimismo se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a la mercantil interesada. Por último se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del RPRP, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

No obstante debe observarse que pese a lo exiguo de los trámites realizados, se ha superado con creces el plazo de seis meses establecido en el artículo 13.3 del RPRP para resolver y notificar la resolución, toda vez que presentada la reclamación en marzo de 2010 no es hasta el 13 de diciembre de 2016 cuando se realiza el primer trámite de instrucción del procedimiento. En este punto, tal y como hemos venido recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo (entre otros, el 558/16 y el 562/16, ambos de 22 de diciembre, el 127/17, de 23 de marzo y el 147/17, de 6 de abril) y también hemos

reflejado en la Memoria de actividad del año 2016 de este órgano consultivo, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad, pues una buena administración incluye la resolución de los asuntos en un plazo razonable.

Sin perjuicio de lo anterior, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido [arts. 42.1 y 43.4.b) de la Ley 30/1992].

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución 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, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada Ley 39/2015, si bien, como ya apuntamos anteriormente, en este caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP, dada la fecha de iniciación del procedimiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo

actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

CUARTA.- En particular, por lo que a este caso se refiere, el artículo 139.3 de la LRJ-PAC contempla la responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de la aplicación de un acto legislativo de naturaleza no expropiatoria en los siguientes términos:

“Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha delimitado los contornos de la acción de responsabilidad patrimonial del legislador interpretando el mencionado precepto de la LRJ-PAC. Así la Sentencia de 1 de febrero de 2017 (recurso 1092/2015) recoge la doctrina jurisprudencial en los siguientes términos:

“Este tipo de responsabilidad de las Administraciones públicas, derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, que se recoge legalmente por primera vez en el mencionado artículo 139.3 de la Ley 30/1992, se encuentra en sintonía con el principio general de responsabilidad de los poderes públicos constitucionalmente recogido (artículo 9.3 de la CE_), y en conexión

con el reconocimiento a los particulares del derecho a ser indemnizados por la lesión que sufran en sus bienes y derechos en los términos que establezca la Ley (artículo 106.2 de la CE).

Pues bien, se precisa para su aplicación, en lo que ahora interesa y como acabamos de adelantar, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño. De manera que el criterio medular para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal, radica en establecer si concurre o no ese deber jurídico de soportar el daño, toda vez que las limitaciones o prohibiciones impuestas por una ley deben ser soportadas, atendida su generalidad, por razones de interés público, en relación con los destinatarios de la misma”.

Estos contornos generales han de completarse con la referencia a la confianza legítima, “como trasunto de la seguridad jurídica, y con relevancia a los efectos sobre la antijuridicidad del daño” y asentada en que “la Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores”, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2017 (recurso 871/2015), la cual, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional subraya lo siguiente:

«los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no “permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa -cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada- la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al

amparo del art. 86.1 CE» (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014, FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución» (STC 270/2015, de 17 de diciembre).

QUINTA.- En el presente caso, la sociedad mercantil reclamante sostiene que la aprobación de la Ley 6/1994 y su normativa de desarrollo (el PORN y PRUG) son la causa de los daños sufridos por la empresa al privarle de su derecho a explotar las reservas mineras existentes en la finca El Porcal y a realizar su tratamiento en un establecimiento situado en el interior de la finca. Alega además que la aprobación de esa normativa le ha supuesto un sacrificio muy superior al que se exige a la colectividad en general y añade que, aunque la redacción de la Ley 6/1994 es confusa y no recoge de forma específica la indemnización, ello no es óbice para que pueda resarcirse económicamente el daño sufrido.

No resulta controvertido que la interesada ha tenido que cesar en el desarrollo de la actividad minera que realizaba en el Parque Regional, lo que sin duda constituye un daño efectivo y que ello deriva directamente de la aprobación de la normativa autonómica que ha venido a prohibir esa actividad, por lo que la cuestión central a dilucidar se circunscribe a determinar si concurre el presupuesto de la antijuridicidad.

De manera clarificadora, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado, la

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2016 (rec.núm.53/2015), recaída en el procedimiento seguido por otra sociedad mercantil, que venía realizando actividades mineras en el Parque Regional, contra la desestimación presunta de su reclamación de responsabilidad patrimonial, ofrece, a juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, la fundamentación necesaria para desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial en los términos anteriormente expuestos por no concurrir el presupuesto de la antijuridicidad del daño.

En efecto la mencionada sentencia es clara cuando señala que la prohibición de la actividad de extracción de áridos en el Parque Regional por la Ley 6/1994 es conforme con la configuración constitucional del derecho de propiedad, en tanto que impone límites en atención a la función social de los bienes afectados (artículo 33 de la Constitución Española) y que la empresa dedicada a la actividad prohibida tiene el deber jurídico de soportar y por otro lado que la citada ley no prevé la indemnización por razón de la prohibición de esa actividad.

En cuanto a lo primero la sentencia señala en su Fundamento de Derecho Quinto lo siguiente:

«la medida de prohibición de la actividad de extracción de áridos, cuya efectividad ya prevé la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994, forma parte de la configuración legal de las facultades de dominio y los derechos existentes sobre dichos terrenos establecida por la ley autonómica y no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino tan solo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades han de establecerse como medidas necesarias para la conservación de los espacios naturales a proteger, todo ello en aplicación de la previsión del propio art.33 de

la CE que proclama que “la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”, así como del segundo párrafo del art.1 del Protocolo 1 del CEDH (Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales) que reconoce el derecho de los Estados “de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general”».

En cuanto al argumento expuesto por la interesada de extender la indemnización prevista en el artículo 7 de la Ley 6/1994 respecto a los aprovechamientos agrarios a la prohibición que afecta a la sociedad reclamante, resulta rechazable a tenor de la fundamentación de la reiterada sentencia del Tribunal Supremo que acoge la argumentación de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de noviembre de 2014 que se pronuncia en los siguientes términos:

«...la Ley 6/1994, de 28 de junio, que tuvo por objeto la declaración como Parque Regional de los terrenos en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, y el establecimiento de un régimen jurídico especial que garantizara la ejecución de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y un Plan Rector de Uso y Gestión, cuya finalidad sería la protección, conservación y mejora de sus recursos naturales, dispone en su artículo 7 lo siguiente:

“1. Con carácter general las vinculaciones, limitaciones y prohibiciones de aprovechamientos de los recursos naturales que sean incompatibles con las finalidades establecidas por la presente Ley, así como las que, en virtud de la misma, se contengan en el Plan Rector de Uso y Gestión y en el Planeamiento Urbanístico, no darán lugar a indemnización salvo lo dispuesto en el apartado

siguiente del presente artículo, precepto que se aplicará a los aprovechamientos agrarios.

2. En los casos en que la presente Ley o, en su virtud, el Plan de Rector de Uso y Gestión impongan vínculos que no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios, previo informe preceptivo de la Consejería que tenga asumida las competencias agrarias, procederá la indemnización por los mismos, que se determinará de acuerdo con las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración.

3. También podrán convenirse otras formas de indemnización, consistentes en el otorgamiento de ayudas, subvenciones y otros medios de fomento, previo informe de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, con competencias sectoriales afectadas”.

Pese a los notables esfuerzos argumentativos de los escritos de demanda y de conclusiones de (la recurrente), la norma es clara acerca que la única indemnización legalmente prevista es la de las vinculaciones, limitaciones y prohibiciones de los aprovechamientos agrarios establecidas en dicha Ley y, en virtud de la misma, en el PRUG y en el Planeamiento Urbanístico, cuando aquellas vinculaciones, limitaciones o prohibiciones no resulten compatibles con la utilización agrícola tradicional y consolidada de los predios, sin que la tesis de la demandante resulte respaldada por una interpretación de la norma que resulte conforme con los criterios gramático-literales, lógico y sistemático, los cuales no permiten concluir que la explotación minera de la que la recurrente es titular quede sustraída a la regla general establecida en el inciso primero del artículo 7.1 de la Ley 6/1994, de 28 de junio , de que “las vinculaciones, limitaciones y prohibiciones de aprovechamientos de los recursos naturales que sean incompatibles con las finalidades establecidas por la presente Ley, así como las que, en virtud de la

misma, se contengan en el Plan Rector de Uso y Gestión y en el Planeamiento Urbanístico, no darán lugar a indemnización”. La única excepción que contempla el antedicho punto 1 es la de los aprovechamientos agrarios, siendo de significar que la expresión “salvo lo dispuesto en el apartado siguiente del presente artículo, precepto que se aplicará a los aprovechamientos agrarios” permite limitar a tales aprovechamientos agrarios la indemnización que se recoge en el punto 2, y a los que cabe considerar referida con exclusividad la expresión de “la utilización tradicional y consolidada de los predios”, a que el precepto se refiere, conclusión que queda reforzada con la exigencia del “previo informe preceptivo de la Consejería que tenga asumida las competencias agrarias” como requisito para que se indemnicen los vínculos que se impongan en dicha Ley o, en su virtud, en el Plan de Rector de Uso y Gestión y que no resulten compatibles con la utilización agraria tradicional y consolidada de los predios».

Podemos hablar en este caso, en contra de la argumentación de la reclamante relativa al sacrificio especial que para ella supone la aprobación de la norma autonómica de lo que se llama “*cargas colectivas del sector*” (así STS de 21 enero de 2016), que se impone a todas las empresas con el mismo objeto y que desarrollan su actividad en un sector sometido a intervención administrativa y cuyo establecimiento no permite entender cumplido el requisito de la individualización del presunto daño o perjuicio producido.

Así por ejemplo la STS de 13 de abril de 2002, en la que se analiza la responsabilidad patrimonial por el cambio en el sistema de prestación de los servicios funerarios declaró que:

“la nueva regulación legal carece de contenido expropiatorio por constituir una norma general de obligado cumplimiento, lo cual, aunque repercuta de forma desigual respecto de quienes prestaban

los servicios funerarios a la sociedad, no supone una privación singular de derechos o intereses patrimoniales legítimos, como esta Sala declaró, entre otras, en sus Sentencias de 24 mayo 1997 (recurso 392/1995, fundamento jurídico séptimo) y 18 octubre del mismo año (recurso 223/1995, fundamento jurídico octavo), siguiendo la doctrina recogida en la Sentencia núm. 227 de 29 noviembre 1988 (fundamento jurídico undécimo) del Tribunal Constitucional, en la que se expresa que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, aunque impliquen una reforma restrictiva de derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no dan por sí solas derecho a una compensación indemnizatoria, sino que, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos, es ésta procedente teniendo en cuenta las exigencias del interés general”.

También el Consejo de Estado ha acogido en sus dictámenes el concepto jurisprudencial de las llamadas “*cargas generales*”, definiéndolas como las cargas o consecuencias desfavorables que se giran con carácter uniforme a los administrados en cuanto miembros de la colectividad y que no derivan, por tanto, de una concreta y específica situación o condición que identifique a alguno de ellos. El Consejo de Estado ha destacado (así su Dictamen de 21 de julio de 2011) que pertenecen a esa categoría de “*cargas generales*” las consecuencias desfavorables que se derivan para los agentes e intervinientes en tales sectores económicos como consecuencia de una modificación general del régimen administrativo específico que esté diseñado para cada uno de ellos, y que únicamente escapan a tal caracterización, y son, por tanto, daños susceptibles de ser indemnizados, aquellos perjuicios que una modificación especial del régimen jurídico establecido en dichos sectores imponga de un modo singularizado y especial a algunos agentes, entidades y personas que intervengan en los mismos, en función de una específica condición que en ellos concurra.

En este caso no puede hablarse de que la entidad reclamante, como consecuencia del nuevo régimen jurídico establecido por la normativa autonómica haya experimentado un sacrificio específico o haya sido objeto de trato desigual, de manera que la nueva regulación establecida por la Comunidad Autónoma sea especialmente gravosa para ella y no para el resto de las entidades dedicadas a la misma actividad.

En relación con esta cuestión dice la sentencia del Tribunal Supremo de constante cita que *“la Ley 6/1994 no introduce un distinto tratamiento entre sujetos titulares de derechos, sino que aplica determinados límites al contenido del derecho de propiedad que afectan por igual a todos los propietarios que estén en las mismas condiciones”*.

Por último y por lo que se refiere a la confianza legítima, rechaza la quiebra de ese principio argumentando que la ley ha establecido las prohibiciones y limitaciones *“con un marco temporal de aplicación cuya puesta en práctica se ha demorado largo tiempo...pues datando la Ley de 1994, no ha sido hasta marzo del año 2009 cuando se ha publicado el PRUG”*.

En definitiva, a la luz de la jurisprudencia examinada cabe concluir que la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada debe ser desestimada por no concurrir los presupuestos establecidos en el artículo 139.3 de la LRJ-PAC, al tener la sociedad reclamante el deber jurídico de soportar el daño y no estar prevista en la normativa autonómica indemnización alguna como consecuencia de la prohibición de las actividades mineras desarrolladas por la interesada.

A la vista de todo lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera- El órgano competente para la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada al amparo del artículo 139.3 de la LRJ-PAC es el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Segunda- Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir la antijuridicidad del daño alegado ni estar prevista la indemnización en la normativa autonómica.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 27 de abril de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 165/17

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

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid