

Dictamen nº: **173/18**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.04.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de abril de 2018, sobre la consulta formulada por el 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, en nombre y representación de la sociedad PLATAFORMA DE INSTALACIONES COMERCIALES S.A sobre indemnización de los daños y perjuicios causados por la anulación de la Modificación Puntual nº4 del Plan General de Ordenación Urbana de Villanueva del Pardillo por sentencia judicial.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-1.- El 12 de abril de 2017 un abogado presentó electrónicamente un impreso normalizado con el que adjuntaba un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial suscrito por la persona citada en el encabezamiento actuando en nombre de la mercantil anteriormente señalada.

En el escrito de reclamación aportado se formulaba una pretensión de responsabilidad patrimonial dirigida solidariamente contra el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo y la Comunidad de Madrid, por el perjuicio patrimonial sufrido como consecuencia de la anulación de la Modificación Puntual nº4 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Villanueva del Pardillo por Sentencia de 11 de julio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por Sentencia de 13 de abril de 2016 del Tribunal Supremo.

Según el relato fáctico de la reclamación, la mercantil interesada, en concepto de vendedora, había suscrito el 11 de septiembre de 2009 con una sociedad dedicada al comercio minorista (MERCADONA) un contrato de compraventa de solar en concepto de cosa futura. En virtud del mencionado contrato la vendedora recibiría una suma de 4.500.00 euros, más IVA, a cambio de entregar un solar clasificado como suelo urbano, con uso terciario comercial para establecimiento destinado a supermercado de alimentación, una edificabilidad mínima de 3.000 m² y una superficie no menor de 7.650 m², entre otras características. Por ello, la mercantil vendedora se comprometía a realizar todos los trámites necesarios para la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOU de Villanueva del Pardillo, el Proyecto de Reparcelación del desarrollo del Plan Parcial en que se encuentra el solar y el Proyecto de Urbanización, con la ejecución y recepción de la urbanización y la inscripción como finca independiente en el Registro de la Propiedad.

El escrito continuaba señalando que como consecuencia de los compromisos adquiridos la mercantil interesada inició los trámites precisos para promover la Modificación Puntual del PGOU, presentando el 22 de febrero de 2011 un proyecto que *“resultaba indiscutiblemente beneficioso para los intereses de la economía de Villanueva del Pardillo y de sus habitantes”*. Destaca que el proyecto fue elaborado por una empresa, reconocida en el sector por la realización de este tipo de tareas

y a la que se encomendó la realización de los trámites posteriores abonándole una suma de 1.175.000 euros.

Según el relato de los hechos de la reclamación el 2 de abril de 2012 el Pleno del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo llevó a cabo la aprobación provisional de la Modificación nº4 del PGOU, con el voto en contra de tres concejales. Posteriormente fue aprobada definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 1 de agosto de 2013. Paralelamente se tramitó la aprobación del Plan Parcial, produciéndose de forma provisional el 11 de octubre de 2013 y de forma definitiva el 26 de febrero de 2014.

El escrito de reclamación expone que dos de los concejales que habían votado en contra de la aprobación de la Modificación Puntual del PGOU interpusieron recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de aprobación provisional y definitiva, aduciendo, entre otros motivos, la omisión del trámite de evaluación de impacto ambiental. Dicho motivo fue estimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de julio de 2014 que consideró que el análisis de impacto ambiental realizado no era suficiente a los efectos de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, Ley 9/2006), pues la Modificación del PGOU tenía una afección significativa al medio ambiente por lo que debía haberse sometido a evaluación de impacto ambiental. La sentencia fue confirmada en casación por la Sentencia de 13 de abril de 2016 del Tribunal Supremo. El escrito de reclamación reprochaba que antes de que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia deviniera firme, el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo acordó no continuar con la aprobación del Proyecto de Reparcelación solicitada por la mercantil interesada tras la sentencia del 2014.

En virtud de todo lo expuesto el escrito de reclamación considera que concurren los presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Así destaca que el daño consiste en el detrimento de valor de los terrenos como consecuencia de su restitución a la situación de no urbanizables. Considera que tiene derecho como mínimo a la percepción de una indemnización al amparo del artículo 38 del texto refundido de la Ley 7/2015, de 31 de octubre, del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS) por pérdida de *“la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización”*. Asimismo considera indemnizables los gastos incurridos a fin de financiar el proceso de tramitación de la aprobación de la Modificación Puntual y los subsiguientes instrumentos de planeamiento. Además incide que la responsabilidad es de las dos Administraciones a las que se dirige, sin que la mercantil reclamante haya tenido la más mínima participación en la producción del daño, ya que no tuvo ninguna posibilidad de decisión sobre el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Por todo ello reclama una indemnización de 7.029.856 euros, desglosados en 4.106.656,27 euros por la pérdida de la facultad de urbanizar y 2.923.200,71 euros, por los gastos en los que habría incurrido para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística.

La reclamación se acompañaba con una escritura pública con la que se pretende acreditar la representación que ostentaba el firmante del escrito de reclamación; las copias de las sentencias referidas a la anulación de la modificación del PGOU de Villanueva del Pardillo; copia de los contratos suscritos por la mercantil interesada relacionados con la venta de los terrenos así como de la solicitud de modificación del planeamiento dirigida al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo (documento 2 del expediente, folios 266 a 381 del expediente).

2.- El 17 de abril de 2017 el mismo representante presentó electrónicamente nueva documentación: copia de los contratos suscritos con la empresa que elaboró los instrumentos urbanísticos así como copia de la documentación relativa a la tramitación de la aprobación de dichos instrumentos, entre otros (folios 382 a 470), lo que completó el 28 de abril de 2017 con la aportación de un informe pericial de valoración urbanística sobre las indemnizaciones de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización y de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación, correspondiente a la mercantil interesada en aplicación de los artículos 38 y 39 del TRLS (folios 471 a 623 del expediente).

3.- Consta como documento 1 del expediente (folios 1 a 265) el escrito de reclamación al que anteriormente hemos hecho referencia acompañado de los documentos a los que aludimos con anterioridad, esta vez presentado en el Registro de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio el día 17 de abril de 2017.

4.- El 18 de mayo de 2017 el Área de Recursos e Informes de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio notificó a la empresa reclamante un requerimiento para que el abogado que había presentado la documentación electrónicamente aportara la acreditación de su representación al amparo de lo establecido en el artículo 5.1 y el 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). En el escrito se advertía que conforme el artículo 68.4 de la LPAC se consideraría como fecha de presentación de la solicitud la fecha de la subsanación. También se recordaba la obligación de darse de alta en el sistema de notificaciones electrónicas.

El 25 de mayo de 2017 se efectuó una nueva notificación en la que se rectificaba el anterior requerimiento en lo relativo a no ser de aplicación el artículo 68.4 de la LPAC al haberse presentado electrónicamente la reclamación de responsabilidad patrimonial.

5.- El 30 de mayo de 2017 el abogado que presentó la documentación electrónicamente aportó un documento del firmante del escrito de reclamación en el que éste indicaba que la representación que ostentaba de la mercantil interesada ya constaba en el expediente dado que se aportó con el escrito de reclamación. Aclaraba que el documento fue presentado electrónicamente el 12 de abril de 2017 y que también fue remitido en soporte físico mediante correo en la misma fecha. También explicaba que la documentación presentada electrónicamente lo había sido a través de un abogado, para lo que no era preciso acreditar la representación ya que se trataba de un acto de trámite, no obstante decía aportar el poder de representación del mencionado letrado que consistía en un documento privado por el que firmante del escrito de reclamación autorizaba al abogado para que realizara la presentación electrónica de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Consta como documento nº8 que el escrito anterior también fue presentado electrónicamente el 1 de junio de 2017, esta vez por el firmante del escrito de reclamación.

6.- El 4 de julio de 2017 emite informe la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio por el que considera que se tiene que tener por desistido de la reclamación de responsabilidad patrimonial al abogado que presentó electrónicamente el escrito de reclamación al considerar que no había aportado al procedimiento la documentación acreditativa de la representación que ostentaba de la mercantil interesada.

Por Orden de esa misma fecha de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se declaró el desistimiento de dicho abogado, *“sin perjuicio de que las actuaciones derivadas de las pretensiones indemnizatorias deducidas por la mencionada sociedad se entiendan con quien ha acreditado su condición de representante legal de la señalada empresa”*.

SEGUNDO.- 1.- El día 13 de julio de 2017 se requirió a la entidad reclamante para que aclarara la divergencia existente entre la cifra expresada en letras y en números como importe de la indemnización solicitada; para que aportara facturas y justificaciones acreditativas de la realidad de los gastos reclamados por tal concepto, así como la fecha en que le fue comunicada la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2016, pudiendo igualmente presentar cuantos otros documentos estimara pertinentes en defensa de sus intereses.

2.- En esa misma fecha de 13 de julio de 2017 se dio traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo *“a los efectos oportunos”*.

3.- El 21 de julio de 2017 la entidad reclamante presentó diversas facturas y otros documentos con los que pretendía acreditar los costes de los proyectos técnicos de ordenación y ejecución, los costes relativos a la constitución financiera de gestión y promoción, así como copia de distintos correos electrónicos girados entre la empresa reclamante y su abogado en relación con la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2016 (folios 693 a 2838 del expediente).

Con fecha 27 de julio de 2017 se aportó un escrito aclaratorio de la documentación aportada especificando que conceptos indemnizatorios representaban los documentos aportados y adjuntando nueva documentación.

4.- Se ha incorporado al procedimiento el informe de 5 de octubre de 2017 de la Dirección General de Urbanismo en el que se indica, en síntesis, que de las sentencias invocadas se deduce que no existió una falta absoluta de procedimiento (pues se realizó análisis de impacto ambiental) de manera que la Administración actuó dentro de márgenes razonados y razonables. En cuanto al daño, considera que los únicos perjuicios reales serían los gastos realmente abonados (como los gastos de los proyectos y demás inversiones) siempre que resultaran “inservibles” y en este caso no lo son, pues no está acreditado que no pueda realizarse una nueva Modificación del PGOU en el mismo sentido que la anteriormente propuesta que cuente con evaluación de impacto favorable. Además el informe considera que no ha habido una patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos generados con las determinaciones de los instrumentos urbanísticos anulados judicialmente, pues el Proyecto de Reparcelación no fue aprobado, de modo que el proceso urbanizador no se habría completado, siendo dicha patrimonialización requisito indispensable para que surja el derecho a la indemnización.

5.-También consta en el expediente el informe de 19 de octubre de 2017 emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio que aboga por la presentación extemporánea de la reclamación de responsabilidad patrimonial. Partiendo de la fecha de notificación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2016, que entiende es el día 3 de mayo de 2016, y estando obligada la entidad reclamante a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, considera como fecha de la reclamación el 1 de junio de 2017, fecha en la que se entiende que la documentación se presentó telemáticamente por quién había acreditado la representación legal de la empresa reclamante.

6.- Dentro de la instrucción del procedimiento se confirió trámite de audiencia a la entidad reclamante y al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo.

El día 3 de octubre de 2017 formuló alegaciones la empresa interesada en las que sostiene lo siguiente:

- En relación con la extemporaneidad de la reclamación alega que presentó con fecha 12 de abril de 2017 en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dentro del plazo de un año desde la notificación de la sentencia. No resulta de aplicación la previsión establecida en el artículo 68.4 de la LPAC, como la propia Administración reconoció, de manera que el escrito de 1 de junio de 2017 debe entenderse como subsanación y no como escrito de reclamación.

- En cuanto a la antijuridicidad del daño sostiene que ambas Administraciones desatendieron un requisito inexcusable para la validez del desarrollo urbanístico proyectado: la Comunidad de Madrid por haber sometido el proyecto a un trámite de evaluación ambiental inadecuado y haber otorgado la aprobación definitiva sin el trámite correcto, y el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo pues no cumplió con el control del trámite de impacto ambiental previo a la aprobación provisional y además evidenció “*un abandono o desistimiento definitivo*” de la operación urbanística dirigida a producir un cambio en la clasificación del suelo.

- Por lo que se refiere al daño incide en la aplicación del artículo 38 del TRLS en cuanto supuesto de nueva urbanización, y por tanto indemnizable al amparo del mencionado artículo.

El día 21 de noviembre de 2017 compareció en el procedimiento un arquitecto del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo para tomar vista del expediente y aportar documentación. El 28 de noviembre de 2017 el citado Ayuntamiento requirió a la Comunidad de Madrid la remisión completa del expediente.

El 7 de diciembre de 2017 el alcalde en funciones del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo formuló alegaciones en las que señala, en síntesis lo siguiente:

- En relación con los hechos de la reclamación sostiene que es “*subjetiva, parcial e interesada*”. Subraya que la entidad reclamante a pesar de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de julio de 2014 y de ser concedora de la situación en la que quedaba el Sector SUZ “Las Suertes”, pretendió continuar con la tramitación urbanística, a sabiendas que tras la sentencia quedaba sin el instrumento de planeamiento que le diese cobertura.

- Incide en los argumentos de la Comunidad de Madrid en relación con la antijuridicidad del daño y la falta de patrimonialización de los derechos urbanísticos.

- Rechaza la responsabilidad del Ayuntamiento al considerar que el órgano competente para la emisión del informe de impacto ambiental es la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y que el Ayuntamiento no tiene un deber o facultad de control sobre el mismo.

8.- Obra en los folios 3013 a 3024 del expediente que se confirió un nuevo trámite de audiencia a la entidad reclamante en virtud de la documentación nueva incorporada al procedimiento por el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo y las alegaciones formuladas por el alcalde de dicho municipio.

El día 29 de enero de 2018 formuló alegaciones la entidad reclamante en las que sostuvo, en síntesis, que tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid lo que pretendió es que las Administraciones implicadas realizasen las subsanaciones oportunas en el trámite de impacto ambiental para poder dar continuidad a los subsiguientes instrumentos de desarrollo e incidió en los términos de sus anteriores escritos en relación con la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

9.- Finalmente el 28 de febrero de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria al entender que ha prescrito el derecho a reclamar, así como por no concurrir la efectividad y antijuridicidad de los daños alegados ni el necesario nexo causal.

TERCERO.- La consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos que resultan de interés para la emisión de nuestro dictamen:

1. En los años 2009 y 2010 la entidad reclamante suscribió contratos privados de aportación de solar a cambio de aprovechamiento neto y de cesión de finca, por los que la mercantil interesada se comprometía, con los propietarios de fincas situadas en el municipio de Villanueva del Pardillo, a llevar a cabo la tramitación de los instrumentos urbanísticos precisos para obtener la calificación de dicho suelo (no urbanizable) como suelo urbano con uso terciario comercial.

2. El 11 de septiembre de 2009 la mercantil interesada celebró con otra empresa un contrato de compraventa de solar en concepto de cosa futura. En virtud del mismo la reclamante se comprometía, a cambio de la suma de 4.500.000 euros, más IVA, a entregar un solar clasificado como suelo urbano de uso terciario comercial, realizando para ello los trámites precisos

para la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos.

3. El 22 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo la solicitud formulada por la mercantil interesada para la tramitación de la Modificación Puntual nº4 del PGOU de dicho municipio.

4. Tras la realización de los trámites oportunos, entre ellos, el informe de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que fue emitido al amparo de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, el Pleno del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo aprobó provisionalmente la Modificación Puntual nº4 del PGOU de dicho municipio el 2 de abril de 2012. La aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid tuvo lugar el 1 de agosto de 2013.

5. Paralelamente el 31 de julio de 2013, la entidad reclamante solicitó al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo la aprobación de Plan Parcial , el Proyecto de Urbanización y el Proyecto de Reparcelación para el Sector SUZ “Las Suertes”.

La aprobación definitiva del Plan Parcial se produjo el 26 de febrero de 2014 y del Proyecto de Urbanización el 18 de marzo de 2014.

En cuanto al Proyecto de Reparcelación, fue sometido al trámite de información pública el 20 de diciembre de 2013 y ante las alegaciones recibidas fue sometido a un nuevo trámite el 10 de abril de 2014.

6. Mediante Sentencia de 11 de julio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se declaró la nulidad de la Modificación Puntual nº4 del PGOU de Villanueva del Pardillo al considerar insuficiente el análisis ambiental llevado a cabo por la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid a los efectos del artículo 3 de la Ley

9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

7. El 31 de julio de 2014 la mercantil interesada solicitó al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo la aprobación expresa del Proyecto de Reparcelación o bien que alternativamente expidiese el certificado de aprobación del mismo por silencio positivo.

8. El 4 de septiembre de 2014 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo acordó abstenerse de la tramitación del Proyecto de Reparcelación con motivo de la pendencia ante el Tribunal Supremo de la cuestión relativa a la nulidad de la Modificación Puntual nº4 del PGOU de dicho municipio

9. La Sentencia de 13 de abril de 2016 del Tribunal Supremo confirmó la Sentencia de 11 de julio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se declaró la nulidad de la referida Modificación Puntual del PGOU.

CUARTO.- 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 1 de marzo de 2018.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el núm. 112/18, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 19 de abril de 2018.

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.a) 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 por la LPAC dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación presentada después de la entrada en vigor de la mencionada Ley.

La mercantil reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 32.1 de la LPAC, en cuanto promotor de la iniciativa de tramitación de un instrumento de ordenación urbanística que culminó con la aprobación de la Modificación Puntual nº4 del PGOU de Villanueva del Pardillo, y presuntamente perjudicado por su posterior anulación en vía judicial. La sociedad interesada actúa debidamente representada, habiéndose incorporado al procedimiento la escritura pública acreditativa del poder de representación que ostenta el firmante del escrito de reclamación, cuestión que analizaremos más detenidamente al referirnos al ejercicio en plazo del derecho a reclamar.

Por lo que se refiere a la legitimación pasiva, en el escrito de reclamación se recoge la responsabilidad concurrente del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo y de la Comunidad de Madrid, al ser ambas

Administraciones competentes en materia de urbanismo y haber intervenido en la aprobación de los instrumentos urbanísticos posteriormente anulados en vía judicial, lo que encontraría encaje en el artículo 33.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) relativo a la concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño en supuestos distintos a la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación previsto en el apartado 1 de ese mismo artículo.

En este sentido cabe recordar, como ya dijimos en nuestro Dictamen 191/17, de 18 de mayo, que el urbanismo es una competencia de titularidad compartida entre los municipios y las comunidades autónomas y que su actuación, por lo que atañe al planeamiento, se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del municipio, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración Autonómica. En ese procedimiento el municipio ostenta la potestad de plena iniciativa del planeamiento general, correspondiendo a la comunidad autónoma el control de la legalidad y de salvaguarda de los intereses supralocales que ejerce mediante la aprobación definitiva o denegación de las propuestas sometidas por las entidades locales.

Resulta significativa en este punto la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ya desde su Sentencia de 15 de noviembre de 1993 (recurso 5403/1990) puso de manifiesto *“la terminante dificultad que se presenta a la hora de llevar a cabo la imputación a una u otra Administración de la concreta ordenación urbanística causa de la lesión y por tanto para la determinación de la Administración responsable. Y desde luego esta tarea tan compleja no puede pesar sobre el ciudadano”* y en consecuencia opta por reconocer la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones, solución esta, que según razona la sentencia *“ya cuenta con tradición en el campo de la responsabilidad*

extracontractual y que resulta coherente con la doctrina jurisprudencial de la titularidad compartida de la potestad de planeamiento -SS. 20-3-1990, 12-2-1991, 13-2-1992, etc.-: el plan general no deja de ser municipal aunque la Comunidad Autónoma introduzca modificaciones en la aprobación definitiva y tampoco deja de ser autonómico cuando tal aprobación se produce pura y simplemente, por lo que el Tribunal Supremo viene destacando la doble legitimación pasiva del Municipio y de la Comunidad Autónoma en la impugnación de los planes -SS. 20 marzo y 10 abril 1990, 21-9-1993...”.

El procedimiento en el que emitimos dictamen ha sido tramitado por la Comunidad de Madrid al amparo de tales competencias, si bien hay constancia en el expediente de que la reclamación de responsabilidad patrimonial también se planteó por la mercantil interesada ante el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo y que la Administración municipal está tramitando un procedimiento. Ahora bien, de la escasa regulación legal en este punto (el citado artículo 33 de la LRJSP) podría inferirse que en estos casos se debería tramitar un único procedimiento, si bien confiriendo traslado a la otra Administración pública implicada. En este sentido dice el artículo 33.4 de la LRJSP que *“cuando se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el apartado anterior, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas para que, en el plazo de quince días, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente”*. La existencia de un único procedimiento por otra parte resultaría una exigencia del principio de seguridad jurídica, de manera que el ciudadano no se encuentre con soluciones dispares sobre un mismo asunto en función de la Administración que ha dictado la resolución que ponga fin al procedimiento.

En cuanto al requisito temporal, el artículo 67.1 párrafo segundo de la LPAC dispone que *“En los casos en que proceda reconocer derecho*

a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”.

En el presente caso, la reclamación se fundamenta en la anulación de la Modificación Puntual nº4 del PGOU de Villanueva del Pardillo por Sentencia de 11 de julio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por Sentencia de 13 de abril de 2016 del Tribunal Supremo.

El criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, consiste en fijar el día inicial del plazo en la notificación de la sentencia al reclamante o cuando este conoce su contenido si no ha sido parte en el proceso.

En este caso resulta del expediente que la notificación se produjo el 3 de mayo de 2016 por lo que debemos analizar si la reclamación se ha formulado en plazo, habida cuenta de que la propuesta de resolución aboga por el ejercicio extemporáneo del derecho a reclamar, pues considera como fecha de la reclamación la de 1 de junio de 2017.

Sin embargo no cabe entender que la mencionada fecha sea la de formulación de la reclamación pues no cabe duda que la entidad reclamante presentó su escrito de reclamación firmado por quien ostentaba su representación acreditada el día 12 de abril de 2017 de manera electrónica y el 17 de abril de 2017 presencialmente ante la Administración, y aunque dicha documentación se presentó electrónicamente por medio de un abogado cuya representación no ha llegado a acreditarse, entendemos que ello no es obstáculo para admitir la validez de la reclamación inicial, toda vez que aunque entendiéramos que la presentación electrónica requiere que quien cumplimenta el

formulario electrónico debe acreditar la representación que ostenta de la entidad reclamante, la mercantil interesada lo habría subsanado dentro del plazo conferido al efecto toda vez que el 1 de junio de 2017 quien ostenta la representación acreditada de la mercantil reclamante cumplimentó electrónicamente el requerimiento de subsanación. Por tanto no sería aplicable a la mercantil interesada, como la propia Administración reconoció en su notificación de 25 de mayo de 2017, el artículo 68.4 de la LPAC que entiende como fecha de la reclamación la fecha de la subsanación, pues como el propio artículo señala en su inciso primero esa regla se aplica a las personas jurídicas que hayan presentado su solicitud presencialmente y son requeridas por las Administraciones Públicas para que lo subsanen mediante su presentación electrónica, lo que no resulta aplicable en este caso toda vez que como hemos dicho la reclamación fue presentada por la mercantil interesada electrónicamente el 12 de abril de 2017.

A lo que acabamos de decir debe sumarse las dudas interpretativas que plantea la entrada en vigor de la obligación de presentar los escritos y solicitudes electrónicamente por parte de las personas jurídicas y ciertas personas físicas. En efecto, a tenor de lo establecido en el párrafo segundo de la disposición final séptima de la LPAC (*“No obstante, las previsiones registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la ley”*); la disposición transitoria cuarta de la LPAC (*“Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones”*) y la disposición derogatoria única de la LPAC (*“Hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima,*

produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos de las normas previstas en las letras a), b) y g) relativos a las materias mencionadas”), un importante sector de la doctrina ha considerado que la obligación de presentar electrónicamente la documentación entra en vigor el 2 de octubre de 2018, de manera que hasta esa fecha la personas jurídicas podrían continuar relacionándose en papel con la Administración.

TERCERA.- En materia de procedimiento se han observado parcialmente los trámites previstos en la legislación. Como hemos señalado en los antecedentes se ha conferido el trámite de audiencia a la entidad reclamante y se ha dado traslado del expediente al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo conforme exige el artículo 33 de la LRJSP al plantearse la responsabilidad concurrente de las dos Administraciones. También se ha redactado la oportuna propuesta de resolución en la que la Administración ha formulado los fundamentos de su propuesta desestimatoria de la reclamación.

No obstante entendemos que no se ha cumplido adecuadamente con la previsión establecida en el artículo 81.1 de la LPAC que establece la preceptividad de *“solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable”*.

En efecto del expediente examinado se desprende que el fundamento de la reclamación descansa en la anulación judicial de la Modificación Puntual nº4 del PGOU de Villanueva del Pardillo, y que dicha anulación se basa en un insuficiente análisis ambiental llevado a cabo por la Dirección General de Evaluación Ambiental que era en aquel momento el órgano competente para realizar dicho análisis. Sin embargo en el procedimiento no se ha recabado el informe del órgano que actualmente ostenta la competencia en la materia, la Dirección

General del Medio Ambiente, de manera que no se ha ofrecido una explicación de las razones que le llevaron a efectuar el análisis ambiental que los tribunales han juzgado como insuficiente y sobre si dicha actuación podría ser razonada y razonable como postula la propuesta de resolución. A tal efecto no sirve el informe de la Dirección General de Urbanismo toda vez que la evaluación ambiental no entra dentro de sus competencias y por tanto las explicaciones que da en su informe sobre esta cuestión son muy genéricas.

Esta Comisión Jurídica Asesora, siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo, ha venido destacando la importancia del informe del servicio causante del daño, lo que viene reforzado en la LPAC al establecer expresamente su carácter preceptivo, y ello es así, porque se trata de un informe esencial para la correcta tramitación y resolución del procedimiento en cuanto que aporta una versión cercana y directa de lo sucedido, añadiendo, en casos como el que nos ocupa, una explicación técnica indispensable para la formación del sentido y alcance de la resolución, que será adoptada por órganos que carecen de esa formación técnica.

Por tanto procede retrotraer el procedimiento para recabar el informe de la Dirección General del Medio Ambiente y una vez evacuado el informe, se deberá otorgar trámite de audiencia a la mercantil reclamante y al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo y, a la vista de todo lo anterior, redactar una nueva propuesta de resolución, remitiéndose el expediente completo para la emisión de dictamen por este órgano consultivo.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para recabar el informe de la Dirección General del Medio Ambiente con posterior trámite de audiencia a la mercantil interesada y al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo.

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 19 de abril de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 173/18

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

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid