

Dictamen nº: **191/17**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración  
Local y Ordenación del Territorio**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **18.05.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de mayo 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 el Ayuntamiento de Mejorada del Campo sobre responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por la inactividad en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística al no aprobar el levantamiento del aplazamiento de la aprobación de los APIS 1 y 2 (Urbanizaciones El Balcón de Mejorada y Villaflores-El Tallar) del Plan General de Ordenación Urbana de ese municipio.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 4 de abril 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 129/17, 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.<sup>a</sup> 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 18 de mayo de 2017.

**SEGUNDO.-** El expediente remitido trae causa del escrito formulado en representación del Ayuntamiento de Mejorada del Campo presentado en una oficina de Correos el día 22 de enero de 2014 (folios 148 a 171 del expediente), en el que se reclama la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por la inactividad en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística al no aprobar el levantamiento del aplazamiento de la aprobación de los APIS 1 y 2 (Urbanizaciones El Balcón de Mejorada y Villaflores-El Tallar) del Plan General de Ordenación Urbana de ese municipio.

Detalla que la inactividad de la Comunidad de Madrid le ha ocasionado un daño que valora, según las previsiones municipales, en 50 millones de euros *“por el cómputo que implica el no ingreso durante estos años del IBI que correspondería pagar a los actuales titulares, los impuestos a una media ponderada de los que se implantaran en la zona, tasas, impuestos y contribuciones de estos años, que correspondería abonar a los titulares: Y a eso se añadiría el dinero líquido que hubiera percibido y estaría percibiendo de los actuales titulares, como ocurre en el resto del ámbito municipal”*.

A dicha cantidad adiciona 3 millones de euros por *“los daños a los intereses generales de los ciudadanos y en concreto del Ayuntamiento como Administración”* que considera producidos *“por inaplicación de una actividad positiva y por inaplicación de las potestades de los artículos 1*

*y ss de la Ley autonómica 9/2001, porque el ejercicio de la potestad de gestión urbanística se ha vetado por el hecho concreto de no levantar el aplazamiento habiendo causa para ello, y no ejercitarla en ningún aspecto” y añade que “son diecisiete años transcurridos sin que se haya hecho nada y es un daño a resarcir recurrente por el no ejercicio positivo de competencias y afectante a los derechos económicos del Municipio”.*

El escrito acaba solicitando además de la indemnización expuesta, que se declare el levantamiento del aplazamiento y se reconozca el silencio positivo en relación con dicho levantamiento, porque no ha existido *“ninguna petición de complemento con arreglo a lo pedido”.*

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

1.- Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 26 de junio de 1997, relativo a la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de Mejorada del Campo y el Catálogo de Bienes a Proteger, promovida por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo, se aplazó la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Mejorada del Campo, a los efectos previstos en el artículo 48.c) de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, en tanto no fueran subsanadas las deficiencias señaladas en los informes que obraban en el expediente y mencionadas en el cuerpo de dicho Acuerdo en el ámbito, entre otros, de Suelo Urbanizable Incorporado denominado API-I y API-2 “El Balcón de Mejorada” y “Villaflores-El Tallar”.

Así se decía, entre otras deficiencias, que habrían de cumplirse las determinaciones contenidas en el informe de 29 de mayo de 1997 de la Dirección General de Educación y Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional en el que se ponía

de manifiesto que a causa de la excesiva proximidad de los desarrollos previstos en los ámbitos correspondientes a la urbanizaciones ilegales “El Balcón de Mejorada” y “Villafloraes-El Tallar” con el vertedero de residuos sólidos urbanos “La Rendija II”, debía sufrir las modificaciones oportunas, y que en tanto no se demostrase fehacientemente la compatibilidad de las referidas urbanizaciones con las instalaciones del vertedero, la distancia de seguridad que habría de respetar el suelo urbano o urbanizable respecto a dichas instalaciones sería la de 2.000 metros establecido en el artículo 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

2.- El aplazamiento fue mantenido por Acuerdo de 30 de julio de 1998 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

3.- El 31 de julio de 2012 el Ayuntamiento de Mejorada del Campo solicitó el levantamiento del aplazamiento de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana en el ámbito de Suelo Urbanizable Incorporado denominado API-1 y API-2 “El Balcón de Mejorada” y “Villafloraes-El Tallar”.

4.- El 27 de noviembre de 2012 el Director General de Urbanismo y Estrategia Territorial dictó resolución, a la vista de la solicitud, por la que requería al Ayuntamiento la subsanación del expediente de levantamiento del aplazamiento mediante la aportación de documentación técnica en sustitución de la contenida en el Plan General para los dos ámbitos; informe favorable emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental a la vista de la actual situación del Vertedero de Residuos Sólidos Urbanos “La Rendija II”; y, la incorporación en las fichas de desarrollo de los ámbitos la condición de que las nuevas construcciones cuenten con informe previo favorable de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento. El requerimiento tuvo entrada en el Ayuntamiento de Mejorada del Campo el 29 de noviembre de 2012.

5.- El Ayuntamiento de Mejorada del Campo contestó al requerimiento por escritos de 4 y 5 de marzo de 2013, reiterados el 3 junio de 2013, manifestando su discrepancia con el requerimiento efectuado.

6.- El 20 de enero de 2014 el Ayuntamiento de Mejorada del Campo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Comunidad de Madrid al considerar que dicha Administración había estado más de 17 años sin resolver estimatoriamente el levantamiento del aplazamiento de la aprobación definitiva de los API-1 y API-2 “El Balcón de Mejorada” y “Villaflora-El Tallar”.

El recurso fue inadmitido por Sentencia de 11 de diciembre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con imposición de costas al Ayuntamiento. En los fundamentos de derecho de dicha sentencia puede leerse lo siguiente:

*«...El artículo 46.6 de la Ley de la Jurisdicción establece que “En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado”.*

*Si la acción que ejercita el Ayuntamiento lo es al amparo del artículo 44.1 de dicha norma en base a una supuesta inactividad de la Comunidad ante el requerimiento que efectuó el 31 de julio de 2012 es obvio que la interposición del recurso ha sido efectuada fuera del plazo de dos meses previsto en el citado artículo a la vista de la*

*resolución adoptada y la fecha en que fue notificada al Ayuntamiento por lo que resulta inadmisibile.*

*Por otro lado, los artículos 44 y 46 no permiten la reiteración de requerimientos cuando ha existido una efectiva contestación pues no debe confundirse el concepto de inactividad con las razones aducidas para dicha exigencia ya que consta en el expediente informe negativo de Aviación Civil y no existe el correspondiente de evaluación ambiental no bastando el cierre del vertedero».*

**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 a solicitud del Área de Recursos e Informes de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el 19 de mayo de 2014 emitió informe la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo. En dicho informe se indica que el escrito municipal no es sino una “*disconformidad con el requerimiento*”, que carece de fundamento alguno pues “*no se puede levantar el aplazamiento hasta que no se subsanen las deficiencias, se cumplan las condiciones impuestas y se regularice la documentación aportada*”. En concreto el informe detalla lo siguiente:

*«...la responsabilidad por daños y perjuicios planteada deriva de una discrepancia en el cumplimiento de un requerimiento, cuya*

*satisfacción no depende de un acto discrecional de la Comunidad, ya que se trata de clasificar un suelo no urbanizable en suelo urbano no consolidado.*

*En concreto, se trata de regularizar las tres urbanizaciones ilegales catalogadas en la Ley Especial 4/1985, de 4 de diciembre, para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid: “Villaflores”, “El Balcón de Mejorada” y “El Tallar”, situadas en el término municipal de Mejorada del Campo; que se ordenan mediante el PONP aprobado por acuerdo de la Comisión de Urbanismo nº 845/88, de fecha 20 de diciembre de 1988.*

*La Comunidad no puede acceder a las pretensiones del municipio, decidiendo sobre los informes que son necesarios y los que no, y las condiciones que deben cumplirse y las que no, a fin de levantar la suspensión del aplazamiento y derivar la regularización de esta ordenación a la fase de gestión, como se pretende.*

*En primer lugar, porque el cambio de clasificación planteado debe ajustarse a una conducta normativamente reglada, y mientras se aprecie la ausencia de los requisitos que permitan el otorgamiento de lo solicitado, el aplazamiento debe continuar.*

*Y en segundo lugar, porque la gestión no es más que el desarrollo del planeamiento, con lo que la ordenación debe venir completada en los instrumentos de planeamiento, que tienen funciones muy diferentes a los de gestión. Con lo que no es posible derivar la solución de los problemas a la fase de gestión.*

*Debe tenerse en cuenta que el PONP que regula las urbanizaciones ilegales existentes las dotaba de una ordenación con infraestructuras, y establecía cesiones de suelo para equipamientos y espacios libres que las asimilaran a los planeamientos parciales,*

*todo ello como una solución de transición. Y sólo cuando todas estas obras y cesiones estuviesen realizadas podrían incorporarse a la Revisión del planeamiento municipal como suelo urbano o urbanizable.*

*Es obvio que no se ha cumplido con el PONP, ni con las condiciones de aplazamiento del PG; debiendo actualizar la documentación a la situación actual de las urbanizaciones.*

*(...)*

*La situación en la que quedan los ámbitos de las urbanizaciones ilegales aplazadas hace que el suelo esté clasificado actualmente como no urbanizable con Plan de Núcleo aprobado pero no desarrollado.*

*En concreto, los motivos del aplazamiento de las citadas urbanizaciones ilegales, y así se ha hecho saber al Ayuntamiento en reuniones mantenidas sobre este asunto, es que se encuentran afectadas por:*

*-Carencia de depuración de aguas residuales.*

*-Carencia de abastecimiento controlado de agua potable (las edificaciones se abastecen con pozos). Se produjo un "pinchazo" ilegal en las redes del Canal de Isabel II, que fue clausurado.*

*-Incumplimiento sistemático de las condiciones del PONP. Cabe destacar que se siguen construyendo viviendas sin control alguno y se siguen inscribiendo parcelas en el Registro de la Propiedad.*

*-La cercanía del vertedero de Nueva Rendija (hoy clausurado, pero con afección) y del Depósito de Seguridad de San Fernando de Henares.*

*La Dirección General de Educación y Prevención Ambiental en fecha 29 de mayo de 1997 manifestó que en tanto no se demuestre fehacientemente la compatibilidad de los desarrollos previstos con las mencionadas instalaciones de tratamiento de residuos, la distancia mínima de seguridad que habría de respetar el suelo urbano urbanizable sería de 2.000 metros, conforme a lo establecido en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.*

*Si bien es cierto que el vertedero Nueva Rendija II está sellado desde 2008, no es menos cierto que deberá contar con vigilancia postclausura (como todos los vertederos) durante 30 años. Pero por otra parte continúa el problema del Depósito de Seguridad de Residuos Industriales de San Fernando de Henares.*

*En principio, un vertedero clausurado es menos peligroso que uno en funcionamiento. Cuando los vertederos se llegan a abrir a distancias inferiores a 2000 m a viviendas (que es una distancia de seguridad establecida por defecto en el RAMINP) se hace bajo el aval de estudios técnicos que, en principio, y previa evaluación ambiental, justifican que tales distancias no suponen riesgos para la salud. Tanto el vertedero como el Depósito de Seguridad contaron con evaluación ambiental teniendo en cuenta la situación en ese momento (es decir, sin casas o con casas a cierta distancia). Sin embargo, no debemos olvidar que se han seguido construyendo más casas desde que se elaborara el informe.*

*Por ello, deben aportarse estudios técnicos que desde un punto de vista de la seguridad y de la salud justifiquen la legalización de las viviendas cuando hay vertederos en las inmediaciones, que avalen que no tendrán riesgos.*

*Afección de la huella acústica del Aeropuerto de Barajas.*

*Otro problema, de más difícil solución, es el relativo a la “huella acústica”, pues la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, en fecha 20 de julio de 2009, ha emitido informe desfavorable en lo que a Servidumbres Aeronáuticas se refiere. Este informe es preceptivo y vinculante, se ha emitido a solicitud del Ayuntamiento de Mejorada del Campo en relación con la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de ese Municipio. Los puntos más importantes recogidos en el mismo son los siguientes:*

- En este informe se dice que no se consideran compatibles los usos residenciales ni los dotacionales educativos o sanitarios en los terrenos afectados por las curvas isófonas  $Leq\text{ día} = 60\text{ dB(A)}$  ni  $Leq\text{ noche} = 50\text{ dB(A)}$ .*
- En lo relativo a los ámbitos “Villaflores”, “El Tallar” y “El Balcón de Mejorada” se observa la necesidad de que la legalización de las edificaciones no podrá producirse sin su aislamiento previo a costa del propietario. (No pudiéndose comprobar su inclusión en las fichas correspondientes al no haber sido facilitadas).*
- No obstante lo anterior no se considera compatible con el nivel acústico presente la recalificación de los ámbitos “Villaflores”, “El Tallar” y “El Balcón de Mejorada” de Suelo No Urbanizable a “Suelo afectado por edificaciones residenciales irregulares incorporado como suelo urbano no consolidado”, salvo que se acredite que no aumenta el número de afectados en relación con las construcciones legalizadas.*
- A este respecto, esta Consejería ha advertido, mediante el examen de ortofotos de los ámbitos API-1 y API-2, que a pesar de lo dispuesto por el Ministerio de Fomento en su informe preceptivo y vinculante, se han seguido realizando nuevas construcciones desde*

*el año 2009 hasta la fecha, por lo que difícilmente se puede proceder al levantamiento del aplazamiento solicitado por ese Ayuntamiento...».*

Consta en el expediente que tras la incorporación del anterior informe se confirió trámite de audiencia al Ayuntamiento de Mejorada del Campo. Figura en el procedimiento que el 18 de julio de 2014 efectuó alegaciones el letrado de los Servicios Jurídicos del citado ayuntamiento en las que manifiesta, en síntesis, que es perfectamente factible y conforme a derecho el levantamiento del aplazamiento de la aprobación de los APIS 1 y 2 ( Urbanizaciones El Balcón de Mejorada y Villaflores-El Tallar) del Plan General de Ordenación Urbana de ese municipio; que la inactividad de la Comunidad de Madrid está provocando un incalculable volumen de daños y perjuicios al municipio y que la ausencia formal y expresa de atención a la solicitud de levantamiento del aplazamiento ha de configurarse como silencio positivo.

Figura en los folios 217 y 218 del expediente la nota interior emitida el 29 de julio de 2014 por la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial en la que incide en los términos de su informe y subraya que *“los APIS I y II están suspendidos porque no se dio cumplimiento al preceptivo Plan de Ordenación de Núcleo de Población, ni tampoco se han cumplido las condiciones de aplazamiento. La incorporación de un suelo no urbanizable a urbanizable no es un acto discrecional, sino reglado y en ese supuesto no se cumplen los requisitos legales para este cambio en la clasificación del suelo”*. Añade que no sería de aplicación el silencio positivo *“ya que por silencio no se pueden adquirir facultades contra ley, que es lo que sucedería con el cambio de estatuto jurídico de suelo no urbanizable al de urbanizable”*

El 3 de abril de 2017 se formula propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al

considerar que no concurre el nexo causal entre los daños alegados y la actuación de la Comunidad de Madrid.

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, el Ayuntamiento de Mejorada del Campo 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 primera cuestión que debemos abordar en este expediente pasa por analizar si el Ayuntamiento de Mejorada del Campo está legitimado para ejercer una acción de responsabilidad patrimonial contra la Comunidad de Madrid en los términos establecidos en el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, lo que implica determinar su inclusión en el concepto de "*particular*" que acoge el citado artículo.

Como es sabido el artículo 106 de la Constitución Española establece que "*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 sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*".

De igual manera el artículo 139.1 de la LRJ-PAC alude a "*los particulares*" como titulares del derecho a ser indemnizados "*por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*".

Se hace preciso indicar que la expresión "*particulares*" contenida en los preceptos citados ha sido objeto de una interpretación integradora, tanto por la jurisprudencia como por el Consejo de Estado, de modo que no solo comprenda a los "*administrados*" sino también a las Administraciones Públicas. En este sentido podemos citar la Sentencia de 2 de julio de 1998 del Tribunal Supremo que se pronuncia en estos términos:

*«la referida expresión “particulares” debe ser objeto de una interpretación integradora, de modo que no sólo comprende a los ciudadanos que en el Derecho Administrativo reciben la denominación de administrados, sino también a las distintas*

*Administraciones Públicas cuando sufren lesión en sus bienes y derechos, consecuencia de la relación directa de causa-efecto como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de servicios públicos, puesto que cuando el funcionamiento de los servicios produce una lesión antijurídica en el patrimonio de una Administración Pública no existe en el ordenamiento una norma por el que la persona de derecho público lesionada pueda exigir de la Administración causante del daño su resarcimiento de forma coactiva, en la medida en que no puede acudir a los Tribunales de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa para que declare la obligación de indemnizar si la Administración responsable no acepta voluntariamente asumir dicha responsabilidad y ante ese vacío del ordenamiento jurídico o laguna legal, los Tribunales han de subsanar dicha laguna, pues tienen el deber de resolver los asuntos de que conozcan y corresponde a la jurisprudencia, en su función complementaria del ordenamiento jurídico hay que interpretar la ley y la costumbre y los principios generales del Derecho, siendo la analogía uno de los instrumentos fundamentales para llenar las lagunas de la ley, en la medida en que el propio artículo 4.1 del Título Preliminar del Código Civil señala que procederá la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen un supuesto semejante entre los que se aprecie identidad de razón.*

[...]

*La misma razón impide que tal resultado dañoso haya de ser soportado por una Administración Pública cuando esta tiene su patrimonio propio y cuando el daño procede del funcionamiento del servicio de otra Administración, que es titular de un patrimonio distinto del de la Administración lesionada, puesto que el deber de indemnizar se basa en el mismo fundamento, que es evitar que una persona pública o privada haya de soportar la lesión o daño*

*antijurídico producida por el funcionamiento de los servicios de la Administración Pública».*

Esta flexibilización en la interpretación de la expresión “*particulares*” utilizada por los textos legales ha sido no obstante matizada por el Consejo de Estado, de manera que ha señalado que no implica que en todo supuesto las Administraciones públicas deban tener la condición de particulares a los efectos de presentar la correspondiente reclamación por responsabilidad patrimonial sino que resulta imprescindible que comparezca “*como un particular más, en defensa de sus propios intereses y con aplicación de las mismas reglas jurídicas que protegen en nuestro ordenamiento los patrimonios de terceros frente a los daños sufridos como consecuencia del llamado giro o tráfico de las Administraciones Públicas*” (Dictamen 385/2013, de 18 de julio con cita de otro anterior de 28 de abril de 1994). Por ello el Consejo de Estado ha señalado que «*no parece posible admitir esa legitimación de una entidad local cuando esta ha actuado desde una posición activa, como persona de derecho público, no como “sujeto pasivo de una lesión” que le haya sido directamente inferida por la Administración del Estado*» (Dictamen 830/2007, de 17 de mayo).

Existe abundante doctrina del Consejo de Estado, en materia de Haciendas Locales, según la cual se ha negado a determinados ayuntamientos la legitimación para reclamar de la Administración del Estado la indemnización de los daños ocasionados por retraso y paralización durante más de cinco años de un procedimiento instruido por el Tribunal Económico-Administrativo Central y relativo a tributos locales (Dictamen 358/97, de 5 de junio de 1997, entre otros muchos), o bien, en otra serie de casos, se ha estimado que determinados ayuntamientos carecían de legitimación para reclamar por el supuesto daño derivado de la falta de recaudación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por la falta de aprobación para ciertos bienes -presas y

saltos de agua- de la correspondiente ponencia complementaria (entre otros, dictámenes 1.780/2003, 1.783/2003 y 1.974/2003, todos ellos de 4 de septiembre de 2003, y dictamen 2.566/2004, de 18 de noviembre de 2004). En estos dictámenes se señaló que no podía afirmarse que los ayuntamientos reclamantes actuasen como simples “particulares”, y ello por la participación de dichas entidades locales en los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria que integraban el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, encargado en su momento de la elaboración de las ponencias.

Esta misma doctrina se mantiene en dictámenes posteriores (entre ellos, el Dictamen 891/2012, de 24 de enero de 2013, y 1.349/2012, de 21 de febrero de 2013), en los que se destaca que las sucesivas normas que han ido regulando el aspecto organizativo del catastro inmobiliario han seguido reconociendo esta participación de las entidades locales y *“resulta demasiado forzado interpretar que la actuación de los órganos competentes en materia de catastro reúne los caracteres de la prestación de un servicio público, siendo el Ayuntamiento titular del ingreso recaudado el usuario del mismo; y ello porque el Ayuntamiento referido aparece, en relación con el procedimiento de gestión y recaudación de un tributo del que era titular, como era el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, como persona jurídica pública y, por tanto, no como particular a los efectos del artículo 139.1 de la Ley 30/1992”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora considera que la doctrina que acabamos de exponer es perfectamente aplicable al caso que nos ocupa, pues entendemos que el Ayuntamiento de Mejorada del Campo, al reclamar a la Comunidad de Madrid por lo que entiende que es inactividad de esa Administración por no llevar a cabo el levantamiento del aplazamiento de la aprobación de los APIS 1 y 2 ( Urbanizaciones El Balcón de Mejorada y Villaflores-El Tallar) del Plan General de Ordenación Urbana de ese municipio, está actuando desde una posición activa, como persona de derecho público, que en las relaciones

jurídicas controvertidas actúa en el ejercicio de sus competencias urbanísticas en relación con la aprobación del planeamiento.

No puede desconocerse en este punto 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, pudiendo disponer el aplazamiento de la aprobación, con devolución del expediente, por deficiencias de legalidad a subsanar por el Municipio y por correcciones, modificaciones o innovaciones derivadas de la compatibilización con la Ordenación del Territorio Regional, a introducir por el Municipio (artículos 47 y 48 de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid en la redacción vigente en la fecha que se aprobó el aplazamiento de la aprobación de los APIS y artículos 123 y siguientes del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de julio).

No se trata en este caso de la ordinaria prestación de un servicio público a los ciudadanos, sino de la aprobación de un instrumento urbanístico en la que el Ayuntamiento de Mejorada del Campo actúa como una Administración Pública en el ejercicio de su potestad de planeamiento y que por tanto, conforme a la doctrina del Consejo de Estado anteriormente expuesta, no cabría reconocerle legitimación como “particular” en el sentido recogido en el artículo 139.1 de la LRJ-PAC.

No obstante lo que acabamos de expresar, esta Comisión Jurídica Asesora no desconoce que la doctrina del Consejo de Estado a la que venimos refiriéndonos ha sido analizada por los tribunales con distintos resultados. Así la Sentencia de 25 de febrero de 2005 de la Audiencia Nacional, haciéndose eco de otras sentencias del Tribunal Supremo, como la de 8 de junio de 2000, pone de manifiesto el criterio de la Sala de integrar la laguna existente en el ordenamiento jurídico en el sentido de considerar naturalmente subsumidos dentro de la expresión “particulares” también a los distintos entes públicos “sin restricción de ningún tipo”, en contra de la doctrina del Consejo de Estado que había dictaminado en el caso enjuiciado. Sin embargo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de junio de 2014 no parece cuestionar la doctrina del Consejo de Estado expresada en el Dictamen de 9 de mayo de 2013, en la que se negaba la legitimación de un Ayuntamiento para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado al considerar que en ese caso actuaba como persona jurídica pública y no como “particular” en el sentido del artículo 139 de la LRJ-PAC.

La Sentencia de 16 de marzo de 2016 del Tribunal Supremo analiza en casación la citada Sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de junio de 2014 e incide en la doctrina de reconocer legitimación a las Administraciones Públicas para reclamar la responsabilidad patrimonial de otras, sin distinguir, como hace el Consejo de Estado, en función de cuál haya sido su forma de actuación.

Así las cosas, no obstante la divergencia de pronunciamientos expuesta que pone de relieve la dificultad de adoptar un criterio pacífico sobre la cuestión que nos ocupa, esta Comisión Jurídica Asesora considera que en este caso en mayor garantía del derecho del municipio reclamante, debe admitir la legitimación del Ayuntamiento y entrar a analizar el fondo del asunto.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid a cuya inactividad el Ayuntamiento de Mejorada del Campo imputa el efecto lesivo.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, resulta del expediente que nos encontramos ante la alegación de unos daños que, según el Ayuntamiento reclamante, derivan de la inacción de la Comunidad de Madrid, que se prolonga en el tiempo y que, en consecuencia, se siguen generando en tanto no se ponga fin a la inactividad denunciada. Por ello debe entenderse formulada en plazo la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Asimismo se ha conferido el oportuno trámite de audiencia al Ayuntamiento interesado. 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. 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 estos 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.-** De los términos de la reclamación se infiere que se reprocha la inactividad de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus competencias urbanísticas al no aprobar el levantamiento del aplazamiento de la aprobación de los APIS 1 y 2 (Urbanizaciones El Balcón de Mejorada y Villaflores-El Tallar) del Plan General de Ordenación Urbana de Mejorada del Campo, por lo que la cuestión a analizar es si ha existido una dilación injustificada que ha ocasionado unos daños al municipio reclamante que no tenga el deber jurídico de soportar. La jurisprudencia exige un extremado rigor en la demostración clara y tajante de sus requisitos, supeditada a la acreditación inequívoca de que la Administración actuó con un criterio torpe y negligente en su modo de proceder, no dando la respuesta adecuada a cuestiones básicas ajenas a cualquier tipo de interpretación conflictiva, o mostrando una excesiva, arbitraria e injustificada tardanza en dar solución a los problemas que se fueran presentando.

En este caso, además de carecer de justificación alguna los daños reclamados, que el Ayuntamiento invoca de una manera genérica y absolutamente imprecisa, no concurriría ni el nexo causal ni el requisito de la antijuridicidad del daño.

En efecto, del expediente examinado y en particular de los informes incorporados al procedimiento se infiere que no existió la invocada inactividad de la Comunidad de Madrid, sino que

precisamente esta ejerció adecuadamente las competencias que hemos expuesto anteriormente en orden al control de la legalidad y la preservación de los intereses supralocales pues aplicó la normativa vigente que impedía la aprobación de los APIS, acordando en consecuencia el aplazamiento para la subsanación de las deficiencias por el Ayuntamiento, lo que este no hizo.

Lo que acabamos de exponer aparece claramente reflejado en la ya citada Sentencia de 11 de diciembre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid cuando señala lo siguiente:

*«La Comunidad adoptó una decisión adecuada en aplicación de la normativa vigente a la fecha de la solicitud, y no empece a ello que la revisión aplazada fuera anterior a la vigencia de determinadas normas y ello tanto porque la potestad de planeamiento debe adecuarse indefectiblemente a la normativa que vincula en su ejercicio como porque cuando se produjo el cierre del vertedero las mismas ya estaban en vigor, que no es otra que:*

*1.-La disposición adicional segunda del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, que establece: “Las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo remitirán al Ministerio de Fomento, antes de su aprobación inicial o trámite equivalente, los proyectos de planes o instrumentos generales de ordenación urbanística o territorial, o los de su revisión o modificación, que afecten a la zona de servicio de un aeropuerto de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a las servidumbres aeronáuticas establecidas o a establecer en virtud de la Ley de Navegación Aérea, al objeto de que aquel informe sobre la calificación de la zona de servicio aeroportuaria como sistema general y sobre el espacio territorial afectado por las servidumbres y los usos que se pretenden asignar a este espacio. Este informe, que tendrá carácter vinculante en lo que se refiere al ejercicio de las*

*competencias exclusivas del Estado, será emitido en el plazo de un mes, transcurrido el cual y un mes más sin que el informe sea evacuado, se podrá continuar con la tramitación de los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística. En el supuesto de que la Administración pública competente no aceptara las observaciones formuladas por el Ministerio de Fomento, no podrá procederse a la aprobación definitiva de los planes o instrumentos urbanísticos y territoriales en lo que afecte al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado”.*

*2.-Los artículos 12 y 21 de la Ley 2/2002, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, en cuanto a la exigencia de análisis ambiental, se refieren al planeamiento urbanístico general, incluidas sus revisiones y modificaciones, ocurriendo que el instrumento de planeamiento objeto del presente recurso es una revisión del Plan General».*

En consecuencia, y por lo que afecta al objeto del presente dictamen, no se aprecia que el comportamiento de la Comunidad de Madrid haya sido el de pasividad. Por el contrario resulta del expediente que su actuación fue ajustada a la legalidad y dirigida a la preservación de los intereses supralocales cuya defensa le atribuye la normativa relativa al planeamiento urbanístico.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir el requisito del nexo causal ni la antijuridicidad del daño.

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

Madrid, a 18 de mayo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 191/17

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

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid