

Dictamen nº: **442/18**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.10.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de octubre de 2018, sobre la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido 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 un 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 4.500.000 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”*. Destacaba 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 qué 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.

10. Recabada consulta de esta Comisión Jurídica Asesora, en el Dictamen 173/18, de 19 de abril, nos pronunciamos en el sentido de proceder la retroacción del procedimiento para recabar informe sobre los hechos de la Dirección General del Medio Ambiente. Tras ello, según decíamos, procedería dar nueva audiencia a la mercantil interesada y al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo.

11. Recibido nuestro dictamen, por oficio del subdirector general de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 20 de abril de 2018, se solicitó informe a la Dirección General del Medio Ambiente. Dicho informe sería emitido con fecha 6 de junio de 2018 por el subdirector general de Evaluación Ambiental Estratégica.

Ya con fecha 11 de junio, el instructor, mediante sendas notificaciones telemáticas, daría un nuevo plazo de alegaciones tanto al representante de la mercantil reclamante como al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo. No se tiene constancia de que ninguno de ellos formulara alegaciones dentro del plazo conferido para ello.

Mediante documento de 10 de julio de 2018, suscrito conjuntamente por el subdirector general de Régimen Jurídico y por la secretaria general técnica, se ha formulado propuesta de orden del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el sentido de desestimar la reclamación al considerar que la actuación administrativa anulada había sido razonada y razonable, que la mercantil reclamante había influido en la generación del daño al continuar adelante con la ejecución a pesar de conocer que había sido

impugnada judicialmente, y que la mayor parte de los gastos alegados no guardaban relación directa con la actuación anulada judicialmente.

En dicho estado, se ha solicitado nuevo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, acompañado del correspondiente expediente administrativo.

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 y Ordenación del Territorio remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 11 de julio de 2018.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el núm. 356/18, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 4 de octubre 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) dado que este procedimiento se incoó a raíz de una 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.

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 el anterior dictamen 173/18, de 19 de abril, en relación con la misma reclamación, realizamos una serie de consideraciones sobre el particular, que es necesario recordar.

Así, dijimos que, según ya se había señalado en el Dictamen 191/17, de 18 de mayo, 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 de que dicha Administración local 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.

No obstante, ante la falta de definición legal en la materia, y dado que la ley no prohíbe expresamente la presentación de dos reclamaciones en paralelo ante cada una de las Administraciones a las que se impute la responsabilidad solidaria, se ha considerar legitimada pasivamente a la Comunidad de Madrid en el procedimiento que nos

ocupa, por su implicación ya referida en el procedimiento de aprobación del plan anulado judicialmente.

En cuanto al procedimiento seguido, en virtud de la retroacción del procedimiento producida a raíz de nuestro Dictamen 173/18, se pueden considerar actualmente cumplimentados los trámites esenciales del procedimiento de responsabilidad patrimonial. Así, a los efectos del artículo 81.1 de la LPAC, se ha recabado el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, que ha sido emitido por la Dirección General de Medio Ambiente adscrita a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asimismo, 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.

Por lo que se refiere 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 fecha de notificación de la sentencia al reclamante o, si este no hubiera sido parte en el proceso, cuando conozca su contenido. En el supuesto planteado, la reclamación, al haber sido presentada el 12 de abril de 2017, debe considerarse formulada en plazo con independencia de la fecha en la que se produjera la notificación.

TERCERA.- Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJAP y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente en relación a una persona o grupo de personas;

b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal;

c) ausencia de fuerza mayor, y

d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no

verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que *“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa - que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”*.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que *“... la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

Los perjuicios alegados por la mercantil reclamante se relacionan con la pérdida de la facultad de participar en las actuaciones de la nueva urbanización, con por los gastos producidos en la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización y modificación.

En relación con el segundo aspecto, esto es, el de los gastos producidos en la promoción de las actuaciones urbanísticas, conviene advertir que, tal y como recoge la propuesta de resolución, la mercantil reclamante presenta para advenir la concurrencia de tales gastos multitud de facturas correspondientes a una empresa distinta y otras cuya relación con las referidas actuaciones no se halla debidamente justificada.

Además, la reclamación de gran parte de estos gastos incurre en deficiencias en cuanto a su necesaria acreditación. En dicho sentido venimos insistiendo (por todos, en el Dict. 196/17, de 18 de mayo) en que la prueba de los presupuestos que configuran la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien formula la reclamación según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso núm. 658/2015): *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

En especial, cabe descartar el derecho al cobro de la devolución de cantidades a compradores cuando aparezca simplemente acreditada mediante documentos privados. Conforme a lo previsto en el artículo 1227 del Código Civil, *“la fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros sino desde el día en que hubiese sido incorporado o inscrito en un registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregase a un funcionario público*

por razón de su oficio.” Tal y como indicara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 181/12, de 28 de marzo, conforme a dicho precepto, y según lo ha interpretado de forma reiterada la jurisprudencia (STS, 1ª, de 6/2/2008, RC 128/2001), “*se trata de evitar que la anticipación intencionada de la fecha perjudique a quién no hubiere intervenido en el mismo*”. Por tanto, no cabe dar virtualidad a la fecha recogida en dicho contrato ya que la certeza de la misma no se puede oponer a un tercero ajeno al mismo, como es en el caso la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Por otra parte, y tal y como significa la propuesta de resolución, no sería posible la indemnización de los perjuicios con base en lo previsto en el artículo 35 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vigente en el momento de los hechos a los que se refiere el dictamen, cuyo contenido ha sido trasladado al artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Conforme a dicho precepto legal, dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

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

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

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

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

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

Ninguno de estos supuestos concurre en el caso analizado. En particular, por lo que se a la hipótesis de alteración del planeamiento previsto en la letra a), tal como hemos dicho en otras ocasiones, la cuestión a determinar es si la reclamante ostentaba derechos patrimonializados que resultaran perjudicados por la actuación de la Administración urbanística, aspecto sobre el cual la reclamante no realiza argumentación alguna.

En este sentido el artículo 3.1 del TRLS fija como principio general del derecho urbanístico el que *“[l]a ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”* y el 7.2 concreta esa previsión indicando que *“[l]a previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no*

la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

A su vez, el artículo 48.a) del mismo texto legal considera que existe derecho a indemnización si durante los plazos previstos para el desarrollo del planeamiento se cambia la ordenación urbanística o si, transcurridos tales plazos, no se ha podido desarrollar por causa imputable a la Administración.

La aplicación sistemática de estos preceptos no permite entender que la reclamante ostentase derechos edificatorios patrimonializados que resultasen perjudicados por la actuación de la Administración. La relevante Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987 (R.A. 579/1983) consideró (analizando el artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976) que el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria supone que solo habrá lugar a indemnización cuando los propietarios, cumpliendo los deberes urbanísticos adquieran el derecho a los aprovechamientos. Considera, no obstante, dicha sentencia que la posibilidad de indemnizar la “expectativa de urbanización” es posible, a la luz de la exposición de motivos de la reforma de 1976, “... si confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística se han hecho inversiones y gastos jugará entonces, sí, el derecho de la indemnización. El plazo, por virtud de lo dispuesto en el art. 87.2 opera dando seguridad al mercado inmobiliario y a las actividades de ejecución del planeamiento realizadas vigente el Plan, puesto que aunque se modifique éste no provocarán pérdidas para el inversor”.

En términos similares la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1998 (recurso 327/1993) extendió esa responsabilidad a los

supuestos en los que una ley autonómica privaba a los propietarios de la expectativa de desarrollar unos terrenos, reconociendo el derecho a los gastos realizados para la elaboración de los proyectos de urbanización pero no el valor urbanístico de los terrenos sobre los que se proyectaba la urbanización.

Tratándose de planeamiento en elaboración, la sentencia de 8 de mayo de 2013 (recurso 5562/2009) afirma que: *«A pesar de que el contenido de los instrumentos en elaboración puedan crear determinadas expectativas subjetivas, la prerregulación en ellos expresada naturalmente no es “definitiva” o “concluyente” y por tanto, el contenido de esos proyectos, si luego no resultan aprobados, no menoscaba los principios de buena fe y la confianza legítima».*

SEXTA.- Por lo que se refiere al presupuesto de antijuridicidad del daño, para abordar la posible existencia de un derecho a la indemnización por parte del reclamante, conviene partir de la jurisprudencia que ha fijado el marco de la responsabilidad patrimonial derivado de actos declarados nulos.

Tal como hemos destacado en reiteradas ocasiones (entre todas, el dictamen 562/16, de 22 de diciembre), la declaración de nulidad de un acto o resolución administrativa no implica automáticamente el nacimiento del derecho a indemnización, tal como el mismo legislador se ha encargado de dejar sentado en el artículo 32.1, segundo párrafo, de la LRJSP: *“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización (...)”.*

Así, se ha encargado de recordar la jurisprudencia (vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 de marzo de 2015 con cita de diversas sentencias como la del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2008), el derecho al

resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. En efecto, dice la Sentencia, *“el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 no determina per se el derecho a indemnización, pero tampoco lo excluye, de manera que no constituye un obstáculo para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo 139 de la misma Ley”*.

En todo caso (observamos en nuestro dictamen 103/16, de 19 de mayo), aunque admitiéramos la relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la Administración, para reconocer la procedencia de indemnizar sería necesario que también concurriera la antijuridicidad del daño. En tal sentido el art. 32.1 de la LRJSP dispone claramente que *“sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*. Es decir, para que concurra el requisito de la lesión a efectos de su resarcimiento como consecuencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es preciso que no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate, cual sucede cuando concurre un título jurídico que determina o impone inexcusablemente ese perjuicio. Así resulta que la lesión no es antijurídica cuando el particular está obligado a soportar las consecuencias perjudiciales de la actuación administrativa, siempre que ésta sea conforme con la norma jurídica a cuyo amparo se dicta.

Por lo que se refiere a la anulación de actos en vía jurisdiccional, recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2010, que *“... es en relación con la antijuridicidad del daño en tales casos que se ha incidido de manera especial en la jurisprudencia, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación*

de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados”.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2009 se indica lo siguiente: *“En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita”.*

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017 (recurso 2040/2014) cita la de esa Sala de 28 de marzo de 2014 según la cual: *“Tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha de estarse a la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño, que se plasma, entre otras, en sentencias de 5-2-96 , 4-11-97 , 10-3-98 , 29-10-98 , 16-9-99 y 13-1-00 , que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados”.*

Surge así la conocida doctrina llamada del margen de tolerancia en la actuación de la Administración, de tal modo que para valorar la antijuridicidad del daño causado no basta con la concurrencia de la anulación de la resolución administrativa, sino que se hace precisa la concurrencia de una actuación pública fuera de cauces razonables. Según hemos dejado apuntado en el Dictamen 184/17, de 4 de mayo, esta doctrina se recoge igualmente en el Derecho Comunitario al exigir

para declarar la responsabilidad de las instituciones europeas que hayan cometido una infracción suficientemente caracterizada del derecho comunitario como consecuencia de la inobservancia, manifiesta y grave, por parte de una institución comunitaria de los límites impuestos a su facultad de apreciación (vid. sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2007 (Holcim, C-282/05) y de 3 de septiembre de 2014 (X, C-318/13).

En el caso examinado, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de julio de 2014, consideró que el análisis de impacto ambiental realizado en el procedimiento de aprobación de la Modificación Puntual número 4 del PGOU de Villanueva del Pardillo, 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. A juicio de la Sala sentenciadora, la modificación del instrumento de planeamiento debería haber sido sometida al trámite de evaluación de impacto ambiental, y no al de simple análisis de dicho impacto, al poder derivarse de ella efectos significativos para el medio ambiente.

En concreto, la Sala, al fundamento jurídico duodécimo *in fine* de su sentencia, justifica de la siguiente manera su decisión: *“No puede negarse la afección significativa al medio ambiente que tiene la presente Modificación del Plan, cuando el proyecto que de él deriva -actuación urbanizadora para el Sector que incluye suelo no urbanizable común al que se le aplica directamente la Disposición Transitoria primera de la LSCM para clasificarlo como urbanizable no sectorizado y suelo no urbanizable de protección paisajística, siendo objeto de protección el mantenimiento y mejora de la cubierta vegetal existente y ello para la implantación de un parque de medianas superficies comerciales compuesto por dos supermercados, una mediana de bazar y una zona de restaurantes con una superficie de ocupación cercana a los 10.000 m²-*

tiene esa evidente repercusión ambiental (Vid. STS 6 de noviembre de 2013, rec. 3370/2010).

El informe de análisis ambiental realizado al amparo del artículo 21 de la Ley 2/2002 no cubre las exigencias procedimentales para este tipo de actuaciones con clara influencia ambiental y que, además, afecta en parte a suelo protegido cuya desclasificación no puede realizarse a través de una valoración técnica a la propuesta tal y como se hace en el informe previo sobre la propuesta de Modificación. Por tanto, la consecuencia de ello ha de ser la nulidad de pleno derecho de la Modificación.”

Sin embargo, como venimos diciendo, para que surja una posible responsabilidad patrimonial no basta con la nulidad de determinada actuación administrativa, sino que es necesario que, de las circunstancias en que fue adoptada, se desprenda su falta de razonabilidad.

En el caso sujeto a consulta, a la vista del informe de 6 de junio de 2018, del subdirector general de Evaluación Ambiental Estratégica emitido en el curso del procedimiento, se antoja que la decisión de la Administración gozaba de un sustento que, sin perjuicio de no haber sido compartido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al menos puede considerarse razonable en función de las circunstancias concurrentes.

Así, según señala dicho informe, en la zona afectada por la modificación, el 97% del suelo era no urbanizable común sin interés específico, y el resto no urbanizable de protección de espacios de interés paisajístico. Partiendo de ello, y de que la evaluación ambiental estratégica debe producirse, según el artículo 3.1 de la Ley 9/2006 aplicable al caso no obstante su posterior derogación, cuando se puedan producir “*efectos ambientales significativos*”, se estimó que, al contar la zona afectada con un fácil acceso en sus proximidades a la

trama urbana y con servicios de abastecimiento de agua y red de saneamiento separativa con conexión a depuradora, las conexiones a dichas infraestructuras no producirían un impacto significativo.

Por otra parte, se consideró que la propuesta de supermercados y bazar que implicaría la modificación, ni se atenía a la definición de centros comerciales del artículo 17.2.b) de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid ni por otra parte este tipo de proyectos están incluidos en los anexos de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, ni en la ya citada Ley 9/2006. Asimismo, el informe de referencia insiste en que, aunque ello no se prevea, en el caso de que, al amparo del nuevo planeamiento, se desarrollaran actividades o proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, la preservación del medio ambiente quedaría asegurada mediante la exigencia de evaluación de impacto conforme a lo indicado en el artículo 2.g) de la Ley 9/2006.

Finalmente, cabe observar con la propuesta de resolución que la mercantil reclamante incidió en la generación del daño al continuar con su actividad de promoción y desarrollo del suelo no obstante ser conocedora de las dudas que se plasmaban sobre la conformidad a derecho del instrumento de planificación urbanística.

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

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial, al no concurrir el presupuesto de 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 4 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 442/18

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid