

Dictamen nº: **127/14**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **02.04.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de abril de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía (por delegación de la alcaldesa de Madrid mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.C.N.A., M.I.N.A. M.J.N.A., M.L.N.A. y M.R.N.A. y M.E.M.A., I.M.A. y A.M.A. sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la inclusión de parte de una finca de su propiedad en un Proyecto de Compensación.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 2 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen firmada por el consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno el día 13 de noviembre de 2013, referida al expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 633/13, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Con fecha 8 de enero de 2014 la Comisión Permanente del Consejo Consultivo informó favorablemente la propuesta del presidente de la Sección I de solicitar documentación complementaria del expediente remitido, al amparo de lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 6/2007, y por tanto con “*interrupción del plazo para emitir dictamen*”. Este requerimiento fue atendido el 10 de marzo de 2014 con la aportación de la documentación solicitada,

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 2 de abril de 2014, por unanimidad, con el voto particular concurrente que se recoge a continuación del dictamen.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido tiene su origen en la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por un abogado, en nombre y representación de las personas citadas en el encabezamiento de este dictamen, presentada en el Servicio de Correos el día 25 de noviembre de 2010 (folios 1 a 174 del expediente).

Según los reclamantes, son propietarios en proindiviso por título de adjudicación por liquidación y disolución de las sociedades mercantiles A y B, de la finca registral núm. aaa, del Registro de la Propiedad nº 12 de Madrid, que de acuerdo con las determinaciones del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, se encuentra afectada parcialmente por varias Unidades de Ejecución, en concreto una parte, por la del Plan Parcial del “*US 4.01 Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas*”.

Continúan señalando que con fecha 3 de julio de 2008, la Asamblea General de Propietarios de la Junta de Compensación del ámbito de

Valdebebas, aprobó el Proyecto de Reparcelación del citado ámbito, figurando su finca identificada como parcela bbb, con una superficie de 32.912,99 m<sup>2</sup>. Refieren que el Ayuntamiento de Madrid con carácter previo a proceder a la aprobación definitiva, por escrito de fecha 11 de marzo de 2009, requirió a la Junta de Compensación, para que subsanase una serie de deficiencias encontradas en el documento presentado, entre ellas la siguiente:

*“Examinado el límite norte del Sector se aprecia que las fincas bbb, ccc y ddd, se superponen sobre las parcelas resultantes eee y fff del Proyecto de Compensación de la unidad de ejecución el “Encinar de los Reyes” PERI 18/18, en el actual Plan General API 16.23 “Encinar de los Reyes”, por lo que deberá corregirse este extremo rectificando las fincas aportadas correspondientes”.*

Según los reclamantes, el 12 de junio de 2009, el gerente de la Junta de Compensación del US 04.01 presentó las correspondientes correcciones al proyecto de reparcelación, en virtud del requerimiento realizado por el Ayuntamiento, para su aprobación definitiva. Resaltan que la decisión que se adoptó fue detraer de la finca aaa la superficie incluida en el sector del Encinar de los Reyes con una superficie de 6.704,76 m<sup>2</sup>.

Continuando con el relato fáctico de su reclamación, los interesados señalan que una vez tuvieron conocimiento de la posible situación de superposición de ambos ámbitos, y la pérdida de superficie aportada que dicha superposición podría suponer para la finca de su propiedad, se personaron en el Ayuntamiento de Madrid al objeto de tener vista del expediente de aprobación del Proyecto de Compensación del ámbito del PERI 18/18 “El Encinar de los Reyes” y presentaron una alegación el 29 de julio de 2009, durante el nuevo trámite de información pública de la aprobación del Proyecto de Reparcelación del US 4.01, en la que

venían a poner de relieve, básicamente, que el límite del PERI 18/18 recogido en la cartografía del Proyecto de Reparcelación del US 4.01 sometido en ese momento a información pública, no se correspondía con el de los planos obrantes en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18 aprobado por el Ayuntamiento en mayo de 1996 (a los que se había tenido acceso) y por tanto, se rectificase en el Proyecto de Reparcelación dicho límite, y en consecuencia la superficie detraída de la finca aaa (aportada bbb).

Los reclamantes refieren que por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en sesión celebrada con fecha 25 de noviembre de 2009, se aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación del US 4.01 Ciudad Aeroportuario-Parque de Valdebebas, lo que fue notificado el 21 de diciembre de 2009, al igual que la desestimación de las alegaciones planteadas con el argumento de que

*“la definición del límite del PERI 18-8 “Encinar de los Reyes” con el US 04.01 “Parque de Valdebebas” que se contiene en el Proyecto de Reparcelación se considera correcto en la medida que se ajusta y es conforme con la cartografía oficial y al planeamiento, y por tanto no procede la rectificación pretendida y en consecuencia la modificación de la superficie de la finca aportada bbb”.*

Según el escrito de reclamación el acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación les ha supuesto un grave perjuicio económico ya que la superficie detraída de la finca de su propiedad de la Unidad de Ejecución del U.S. 04.01, no ha podido formar parte de ningún proceso de equidistribución, toda vez, que al estar englobada dentro de la Unidad de Ejecución del PERI 18/18 “El Encinar de los Reyes”, y haber sido este tramitado por el procedimiento abreviado, todos los aprovechamientos que les hubieran correspondido, se los adjudicaron los promotores de dicho ámbito.

Los reclamantes defienden que no han podido advertir en ningún momento en fecha anterior, que parte de la superficie de la finca registral aaa, estaba incluida en la unidad de ejecución del PERI 18/18. “*El Encinar de los Reyes*”, por dos razones: la primera, porque físicamente los terrenos afectados por lo superposición, nunca se vieron afectados por la obra de urbanización del PERI 18/18, es decir, en ningún momento fueron ocupados. La segunda razón, porque la delimitación contenida en el Proyecto de Compensación no comprendió dichas superficies, porque como ya se puso de manifiesto al Ayuntamiento de Madrid, el límite de la Unidad de Ejecución contenida en el documento de aprobación del PERI 18/18 y el contenido en la cartografía del Proyecto de Compensación, no son coincidentes, siendo diferentes precisamente en la zona donde se encuentran ubicados los terrenos.

En virtud de lo expuesto, señalan que van a reclamar a los adjudicatarios de los aprovechamientos resultantes de la ejecución del PERI 18/18 “*El Encinar de los Reyes*” las superficies que indebidamente se apropiaron, pero que solicitan al Ayuntamiento la responsabilidad derivada de su mal funcionamiento, al dictar una resolución que supuso una privación de parte de su propiedad, sin que hubiese título legal alguno que lo legitimase. Sostienen que nunca se produjo la necesaria notificación que exige el art 161.3 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Por ello, solicitan una indemnización que cifran en el 25% del valor de la finca detraída aplicando por analogía la que se establece en materia expropiatoria cuando la Administración incurre en vía de hecho en su actuación. Señalan que como quiera que la superficie afectada que ha sido considerada por el Ayuntamiento y sobre la que no existe discrepancia, es de 6.704,75 m<sup>2</sup>, el valor de dicha pérdida patrimonial asciende a 5.448.548,04 euros, por lo que se reclama al Ayuntamiento en concepto de responsabilidad patrimonial, un 25% del valor de los bienes, 1.362.137

euros más los intereses de demora de dicha cantidad, desde el momento en el que se produjo la aprobación del Proyecto de Compensación del PERI 18/18 (mayo de 1996).

Adjuntan al escrito de reclamación un poder general para pleitos a favor del abogado que actúa en su nombre y representación; certificación del Registro de la Propiedad sobre la inscripción a nombre de los reclamantes de la finca aaa, así como un informe topográfico de la finca visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía y un informe sobre valoración del metro cuadrado de terreno en el PERI 18/18 realizado por un arquitecto.

**TERCERO.-** 1- Presentada la reclamación anterior se requiere a los reclamantes para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1, 70 y 71 de 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 en el artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado mediante el Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo (en adelante RPRP), completen su solicitud mediante la aportación de una declaración suscrita por los interesados de que no han sido indemnizados ni van a serlo como consecuencia de los daños objeto de la reclamación. Además se requiere a los interesados para que indiquen si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas. Se solicita igualmente que aporten acreditación de la propiedad de los terrenos. Finalmente se insta a los interesados para que indiquen los restantes medios de prueba de que intenten valerse.

Este requerimiento es atendido por los reclamantes el día 10 de diciembre de 2010, mediante la aportación de una declaración suscrita por los interesados de no haber sido indemnizados por los hechos referidos

ni de que vaya a serlo en el futuro, así como de que por los mismos hechos no se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas. Igualmente se aporta una certificación registral de la finca controvertida. Finalmente solicitan la admisión de la prueba documental en relación con los documentos aportados con su escrito de reclamación y la pericial sobre la tasación del valor de los terrenos.

2- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del RPRP, se ha recabado el informe de la Subdirección General de Promoción del Suelo, Departamento de Gestión Zona I, de 7 de julio de 2011 (folios 211 a 216 del expediente). En el citado informe se señala lo siguiente:

*“(...)1.- El Proyecto de Reparcelación de Valdebebas se ajustó al límite establecido por la Segunda modificación del PP, aprobada definitivamente con fecha de 22 de diciembre de 2008, que incluía al norte del ámbito, entre otras superficies de suelo, parte de dos fincas resultantes obtenidas con el Proyecto de Compensación del PERI 18/18. Las citadas fincas resultantes destinadas a zona verde y adjudicadas al Ayto. de Madrid, intervinieron como fincas aportadas, incorporando el US 04-01 parte de este suelo, que era perteneciente al PERI 18/18 y que ya había sido gestionado en el año 1996.*

*Dicha circunstancia deriva del Plan General de Ordenación Urbana vigente y de la Segunda modificación del Plan Parcial de Valdebebas, y dado que el límite de la Unidad de Ejecución constituye una determinación del planeamiento y tiene carácter vinculante, el Proyecto de Reparcelación de Valdebebas lo respeta fielmente. Por tanto, no existe ningún “error”, como así manifiestan los interesados en la definición del límite del US 4-01, aunque se superponga con el límite de otro ámbito, y esto suponga*

*una incorporación de dichos terrenos, todo ello debido a que se trata de determinaciones vinculantes del planeamiento.*

*El análisis de la estructura de la propiedad que queda incorporado al Proyecto de Reparcelación de Valdebebas, permite comprobar que la finca registral de los interesados, Finca Registral N<sup>o</sup> aaa, se corresponde con el Arroyo de Valdebebas, cuya configuración se define en el primer Proyecto de reparcelación presentado a trámite, hasta del límite norte del ámbito del US 04-01 en virtud de su descripción registral que indica “Finca en el término municipal de Hortaleza, hoy Madrid, llamado Arroyo de Valdebebas. Trozo occidental, al sitio de su nombre, incluidos en los polígonos catastrales n<sup>os</sup> ggg y hhh por constituir la parcela iii y la parte occidental de la jjj, que comprende el cauce y riberas de dicho arroyo. Mide cinco hectáreas veintinueve áreas setenta y seis centiáreas”.*

*Esta descripción, aún con referencia a parcelas catastrales, supone una gran falta de concreción, tanto de la configuración física como de los linderos de la finca. Las referencias a las fincas catastrales ayudan a la ubicación de la misma en el territorio, no obstante, esta definición catastral no concreta las características físicas de la misma ya que carece de escala, siendo su fin la identificación de los terrenos a efectos fiscales como queda patente en la legislación catastral de aplicación.*

*La citada falta de concreción se hace más patente en este caso, al tratarse de una finca constituida por el “cauce y riberas” de un arroyo, lo que supone una gran dificultad para definir el terreno que ocupa esta mencionada finca. Todo ello porque la determinación de este terreno se realizará atendiendo a sus características geomorfológicas, ecológicas e hidrográficas, hidráulicas, fotográficas.*

*A mayor abundamiento, los propietarios de la finca, a lo largo del proceso de gestión han ido presentando distintas configuraciones físicas de la misma, que hacen que su ubicación sea imprecisa, al variar de forma ostensible la superficie de las distintas propuestas: la superficie registral es de 50.290,76 m<sup>2</sup>; por otra parte, la superficie reconocida en el Proyecto de Reparcelación es de 52.975,24 m<sup>2</sup>, y por último, la superficie señalada en la presente solicitud es de 63.770,86 m<sup>2</sup>.*

*En consecuencia, la finca registral N<sup>o</sup> aaa incorporada al referido primer Proyecto de Reparcelación, se ve alterada mediante un requerimiento municipal, cuando se advierte la existencia de otras fincas registrales que intervinieron en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18, cuyas descripciones registrales las ubica con concreción y definición de linderos precisos, al norte del Arroyo de Valdebebas, coincidiendo con el límite sur del PERI.*

*De este modo podemos afirmar que la “reducción” de la superficie de la finca registral N<sup>o</sup> aaa manifestada por los interesados, es incierta, dado que no existe tal “reducción” al conocer el proyecto de Reparcelación una superficie real de la finca, superior a la registral. Y en todo caso, dicha “reducción” que no se ha producido, no sería una consecuencia de la superposición de los ámbitos del US 4-01 y Peri 18/18, sino de la ubicación y características físicas propias de la finca afectada, Finca registral N<sup>o</sup> aaa.*

*En lo relativo a lo referido por los interesados sobre la compensación económica que han realizado para mantener las adjudicaciones del primer proyecto de reparcelación, se informa que estas circunstancias tienen su base en los criterios y acuerdos recogidos en el seno de la Junta de Compensación y como*

*propietarios adheridos a la misma resultaban obligados a su cumplimiento.*

*2.- Respecto del Proyecto de Compensación del PERI 18/18 “El Encinar de los Reyes” que fue definitivamente aprobado con fecha 13 de mayo de 1996, y una vez examinado su contenido se significa por estos Servicios, que el límite de la Unidad de Ejecución, contemplada en el referido Proyecto de Compensación, coincide con el límite fijado por el planeamiento, PERI 18/18.*

*Asimismo, del estudio del expediente que contiene el Proyecto de Compensación referido se desprende que, la estructura de la propiedad, y por tanto, la configuración y ubicación de las fincas aportadas es correcta, no interviniendo dentro del ámbito de actuación, como bien afirma el interesado, los terrenos pertenecientes al Arroyo de Valdebebas, ya que constituye el límite sur del Proyecto de Compensación del PERI 18/18 “El Encinar de los Reyes”, quedando fuera del referido ámbito por lo que no resultó afectado por las obras de urbanización, ni en ningún momento resultaron ocupados. No obstante lo anterior, comprobados los títulos de las fincas aportadas afectadas por la Unidad de Ejecución, y concretamente la Finca aportada kkk, coincidente en parte con la reclamada por los interesados, se aprecia se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística de aplicación.*

*Por otra parte, el acto administrativo de aprobación definitiva del Proyecto de Compensación del PERI 18/18, es un acto firme y definitivo que ha accedido al Registro de la Propiedad mediante la correspondiente certificación administrativa, y a estos efectos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, en tal situación no se*

*puede admitir reclamación alguna sobre la estructura de la propiedad en el indicado ámbito, pues inscrito el título de compensación se encuentra bajo la salvaguardia de los tribunales produciendo los efectos derivados de la publicidad registral.*

*3.- En conclusión, cabe afirmar que la finca registral de los interesados nunca intervino en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18, por no estar incluida entre las fincas afectadas Y que la superficie que denominan “superpuesta” entre el citado proyecto de compensación y el Proyecto de Reparcelación de Valdebebas, corresponde a los titulares de las fincas, resultantes del referido proyecto de compensación, habiéndose tramitado ambos Proyectos correctamente conforme a las determinaciones de planeamiento y legalidad urbanística”.*

3- Consta en el expediente que se confirió trámite de audiencia en el procedimiento a la Junta de Compensación del US 04.01 Parque de Valdebebas y a la Confederación Hidrográfica del Tajo.

El representante de la citada Junta de Compensación formula alegaciones el día 18 de noviembre de 2011 en las que indica que los perjuicios económicos “ocasionados” y que dan origen a la reclamación presentada son consecuencia de la tramitación y aprobación del PERI 18/18 (hoy API 16.23 Encinar de los Reyes), y que no es responsabilidad de esa Junta de Compensación ni la delimitación contenida en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18, ni la delimitación que del mismo se hace en el Plan General de Ordenación Urbana.

En el escrito de alegaciones, además se detalla quiénes dan inicio a la reclamación de responsabilidad patrimonial, con relación a idéntica finca interpusieron en su día recurso contencioso-administrativo seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 23 de Madrid, en

impugnación de la aprobación del Proyecto Reparcelación del US 4.01 Parque de Valdebebas. Con fecha 18 de julio de 2011, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 23 de Madrid, dictó sentencia por la que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por los ahora reclamantes contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Madrid de 25 de marzo de 2010 que estimaba parcialmente el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de 25 de noviembre de 2009 por el que se aprobaba el Proyecto de Reparcelación correspondiente al ámbito del Suelo Urbanizable 4.01 “Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas”.

Subraya que entre los fundamentos jurídicos de la citada Sentencia, concretamente en su Fundamento Cuarto, se señalaba:

*“En consideración a lo anterior cabe indicar que la discusión que se nos ha planteado no es acorde con el acto impugnado. Se trata de discutir en un acto de gestión la determinación de las unidades que corresponden a los instrumentos de planeamiento. La confusión de ambos planos subyace continuamente en la demanda y nos llevaría a considerar que el papel y la competencia que las normas urbanísticas atribuyen a cada uno de los instrumentos de planeamiento y de gestión son iguales y que por tanto, los debates sobre la totalidad están continuamente abiertos (....). Frente a esto cada uno de los instrumentos tiene su papel y no es aceptable una permanente impugnación en el último de los aprobados del conjunto de las determinaciones. En el presente supuesto el debate, como queda dicho, se centra en la determinación de las unidades de ejecución que no corresponde dilucidarse con motivo de la reparcelación.”*

Añade que los reclamantes interpusieron recurso de apelación contra la referida sentencia que se encuentra pendiente de resolución por parte de la

Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Tajo presenta alegaciones el día 10 de febrero de 2012 en las que indica que del examen del contenido de los asientos correspondientes a la finca registral n° aaa del Registro de la Propiedad n° 12 de Madrid se comprueba que dicho terreno se corresponde con el denominado “Arroyo de Valdebebas”, que en el tramo afectado por la reclamación de responsabilidad patrimonial no se encuentra deslindado, si bien por el hecho de ser cauce natural, en los términos establecidos en el artículo 2 b) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, goza de naturaleza demanial y titularidad estatal. Por ello, informa que no cabe titularidad privada en el citado arroyo en el tramo afectado por la reclamación patrimonial. Señala que si los reclamantes quisieran conocer qué parte del suelo de la finca forma parte del dominio público hidráulico deberían instar la incoación de un procedimiento de apeo y deslinde. Además, indica que la Confederación procederá a solicitar a la Junta de Compensación la parte que le corresponde al Estado por la supuesta aportación al proyecto de reparcelación del US 04.01 “*Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas*”.

4.- El día 9 de diciembre de 2011 emite informe la Dirección General de Gestión Urbanística en el que indica, en síntesis, que la finca aportada del PERI 18/18 que ocupa la zona definida por los reclamantes como la de la ocupación de la finca de su propiedad, es la finca aportada N° kkk, finca registral n° III, del registro n° 12 de Madrid, titularidad de la mercantil C; que las fincas resultantes del PERI 18/18 que coincide con la finca registral n° aaa se trata de las parcelas resultantes eee, finca registral N° mmm, destinada a Equipamiento Educativo, y la parcela fff, finca registral nnn, destinada a Zona Verde, ambas adjudicadas al Ayuntamiento de Madrid, por estar afectas al dominio y uso público en

ejecución del Planeamiento e insiste en la falta de concreción de los límites de la finca de los reclamantes.

5.- El día 3 de julio de 2012 la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid informa que la Sentencia de 18 de julio de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº23 de Madrid ha sido confirmada en apelación mediante Sentencia de 24 de febrero de 2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

6.- Consta en el expediente que el 9 de octubre de 2012 se confirió un nuevo trámite de audiencia a la Junta de Compensación del US 04.01 Parque de Valdebebas y a la Confederación Hidrográfica del Tajo.

La Junta de Compensación en fecha 8 de noviembre de 2012 presenta alegaciones en las que incide en la imposibilidad e improcedencia de cambiar la delimitación de la unidad de ejecución, mediante la impugnación de un proyecto de reparcelación, que es lo que pretendieron los reclamantes al interponer primero recurso de reposición contra la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación y posteriormente recurso contencioso-administrativo desestimado por Sentencia de 18 de julio de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº23 de Madrid, confirmada en apelación mediante Sentencia de 24 de febrero de 2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Por otra parte, la Confederación Hidrográfica del Tajo el día 12 de noviembre de 2012 contesta señalando que los nuevos datos que figuran en el expediente, en particular, las alegaciones formuladas por la Junta Compensación no modifican el contenido del informe elaborado el 10 de febrero de 2012 a cuyo contenido se remiten.

7.-Mediante escrito notificado el día 22 de noviembre de 2012 se evacuó el oportuno trámite de audiencia a los reclamantes, tal y como establecen los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

En cumplimiento del referido trámite, los reclamantes formulan alegaciones el día 2 de enero de 2013 en las que inciden en los términos de su escrito inicial, señalan la perfecta identificación de su finca en contra del criterio de los servicios técnicos del Ayuntamiento y subrayan que el Juzgado nº 21 de Primera Instancia de Madrid, ha situado la finca perfectamente, determinando igualmente tanto la superficie total de la misma, como la afección precisamente en el ámbito del PERI 18/18, dejando claramente en evidencia la responsabilidad municipal por la aprobación del Proyecto de Compensación del PERI 18/18, sin tener en cuenta la finca hipotecaria aaa. Aportan copia de la Sentencia de 3 de diciembre de 2012 del Juzgado de 1º Instancia nº 21 de Madrid.

8.- Figura en los folios 522 a 547 que los interesados han interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de su reclamación de responsabilidad patrimonial, admitido a trámite por Decreto de 12 de septiembre de 2013 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 18 de Madrid.

9- Por el director general de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid se dictó propuesta de resolución en fecha 8 de octubre de 2013, en la que se desestima la reclamación indemnizatoria presentada por falta de legitimación activa de los reclamantes al considerar que los terrenos afectados forman parte del dominio público estatal según la información suministrada por la Confederación Hidrográfica del Tajo.

**CUARTO.**-Del examen del expediente administrativo se extraen los siguientes hechos, que se consideran de interés para la emisión del dictamen, admitiéndose en lo sustancial los consignados en la propuesta de resolución:

1- A fin de sentar las bases para el desarrollo de “Núcleo satélite de El Encinar de los Reyes” con fecha 21 de marzo de 1993 fue formalizado un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Madrid y la mercantil C, en su calidad de propietaria mayoritaria de los terrenos afectados por la actuación, incorporándose sus determinaciones a la propuesta de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

El 12 de enero de 1995 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 relativa al denominado Núcleo Satélite de El Encinar de los Reyes. En desarrollo de la mencionada modificación el Ayuntamiento de Madrid aprobó el 27 de octubre de 1995 un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) con la referencia 18/18 “*El Encinar de los Reyes*”. La aprobación se publicó en el BOCM de ooo de 1995. Los Proyectos de Bases de Actuación, Estatutos y Compensación de la Unidad de Ejecución del PERI 18/18 se aprobaron definitivamente el 13 de mayo de 1996, en aplicación del procedimiento abreviado previsto en el artículo 161 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 y se requirió a los propietarios incluidos en la Unidad de Ejecución para que procedieran a la constitución de la Junta de Compensación. El acuerdo se publicó en el BOCM de ppp de 1996. Los únicos propietarios participantes en la Junta de Compensación fueron C (87,09 % de cuota de participación) y D (12,91% de cuota de participación).

2- Con fecha 23 de diciembre de 2004 el Ayuntamiento de Madrid aprobó definitivamente el Plan Parcial de Sector UNS 4.01 “*Parque de Valdebebas-Ciudad Aeroportuaria*”. El 14 de junio de 2005 se constituyó la Junta de Compensación “Parque de Valdebebas”.

El 3 de julio de 2008, la Asamblea General de Propietarios de la Junta Compensación aprobó el Proyecto de Reparcelación, incluyéndose la finca de los reclamantes nº aaa del Registro de la Propiedad de Madrid nº 12 de Madrid, como parcela qqq con una superficie aportada de 32.912,99 metros cuadrados.

El Ayuntamiento de Madrid, antes de proceder a la aprobación definitiva del Proyecto de Compensación, el día 11 de marzo de 2009, requirió la subsanación de una serie de deficiencias, entre ellas la que afectaba al límite norte de la Unidad de Ejecución de Valdebebas por superposición al ámbito del PERI 18/18 *“El Encinar de los Reyes”*.

El 12 de junio de 2009 el gerente de la Junta de Compensación presenta escrito de contestación al requerimiento del Ayuntamiento de Madrid, que, en cuanto a la finca de los reclamantes recoge la decisión de detraer de la misma una superficie de 6.704,76 metros cuadrados incluidos en el sector del Encinar de los Reyes.

El 29 de julio de 2009 los reclamantes formulan alegaciones en el trámite de información pública en las que señalan que el límite del PERI 18/18 recogido en la cartografía del Proyecto de Reparcelación del UN 4-01 no se correspondía con el de los planos obrantes en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18.

3- El Proyecto de Reparcelación del US 4.01 *“Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas”* es objeto de aprobación definitiva por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid en sesión celebrada el 25 noviembre de 2009. En el citado acuerdo se desestiman las alegaciones de los reclamantes al considerar que *“la definición del límite del PERI 18-18 “El Encinar de los Reyes” con el US 4-01 “Parque de Valdebebas” que se contiene en el Proyecto de Reparcelación se considera correcto en la medida que se ajusta y es conforme con la cartografía oficial y al planeamiento”*.

Los reclamantes interpusieron recurso de reposición contra el citado Acuerdo de 25 de noviembre de 2009 que fue resuelto mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de marzo de 2010 en el que se estimaba parcialmente el recurso. En dicho acuerdo se desestiman las alegaciones de los recurrentes en base a los siguientes argumentos:

-La definición del límite del PERI 18/18 con el US 4-01 que se contiene en el Proyecto de Reparcelación es correcto en la medida que se ajusta y es conforme con la cartografía oficial y el planeamiento.

- La cuestión relativa a que en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18 no se tuvieron en cuenta 2.429 metros cuadrados de suelo urbano consolidado, se considera una cuestión ajena al acto recurrido y que debió impugnarse en su día el PERI dentro del plazo correspondiente.

Se accede no obstante a la corrección de errores materiales detectados en la ficha correspondiente a la parcela bbb, propiedad de los reclamantes, del Proyecto de Reparcelación.

4- Contra el Acuerdo de 25 de marzo de 2010, por el que se estimaba parcialmente el recurso de reposición, los reclamantes interpusieron recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por Sentencia de 18 de julio de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid. En dicha sentencia se argumenta que la pretensión ejercida por los recurrentes excede de lo que puede mantenerse por congruencia procesal, en cuanto que el acto impugnado (proyecto de reparcelación) no es un instrumento de planeamiento si no de gestión y que está vinculado por el Plan Parcial y el PERI 18/18 que no fueron impugnados ni discutidos en tiempo y forma por los recurrentes. Interpuesto recurso de apelación contra la referida sentencia, ésta fue confirmada por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de febrero de 2012.

5- Según la documentación aportada por los interesados, éstos interpusieron demanda de juicio ordinario en ejercicio de acción declarativa de dominio y acumulada la acción de condena a la restitución del producto obtenido por enriquecimiento injusto o, de resultar imposible, su valor frente a la entidad “E” y “F” (sociedades resultantes de la escisión de la sociedad “C”). Mediante Sentencia de 3 de diciembre de 2012 del Juzgado de 1ª Instancia nº 21 de Madrid se considera acreditada la realidad de ser detraídos 6.704,76 metros cuadrados de la finca de los reclamantes aportada a la US 4.01 y condena a las entidades demandadas a abonar a los ahora reclamantes la cantidad de 4.493.753,414 euros.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, 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: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso que nos ocupa, la reclamación patrimonial se ha cifrado por los reclamantes en una cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC, *“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*, en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose, en el caso presente, hecho llegar la solicitud al consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno, mediante oficio del coordinador general de la alcaldía por delegación, mediante Decreto de la alcaldesa de 10 de mayo de 2013.

**SEGUNDA.-** Los reclamantes solicitan indemnización por los daños y perjuicios que se le han causado por los hechos descritos en los antecedentes de hecho, en cuanto propietarios de la finca supuestamente afectada por la actuación que se imputa al Ayuntamiento de Madrid. Para acreditar la propiedad de la finca controvertida, los reclamantes aportan certificado del Registro de la Propiedad relativo a los asientos registrales de la finca identificada como número aaa e inscrita a su nombre en el Registro en virtud de escritura pública de 12 de febrero de 2004. Los reclamantes, que actúan representados mediante abogado, han acreditado debidamente la representación, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la LRJ-PAC, mediante la aportación de un poder general para pleitos otorgado por los interesados a favor del letrado actuante.

No obstante se observa que la propuesta de resolución pretende la desestimación de la reclamación, en base a la falta de legitimación activa de los reclamantes, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas por la Confederación Hidrográfica del Tajo en el trámite de audiencia conferido

al efecto. Como hemos señalado en los antecedentes de este Dictamen, la Confederación Hidrográfica del Tajo, una vez analizados los asientos registrales de la finca señala que el tramo controvertido se corresponde con el denominado “Arroyo de Valdebebas” y que constituiría dominio público estatal en virtud de lo establecido en el artículo 2 b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que señala que constituyen el dominio público hidráulico del Estado, *“los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas”*. Ahora bien, en el propio escrito de alegaciones se reconoce que el tramo afectado por la reclamación patrimonial no se encuentra deslindado.

Como es sabido la potestad de deslinde de los cauces públicos, se encuentra regulada en el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y tiene por finalidad, como recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de octubre de 2008 (recurso de casación nº 6119/04 ), la protección del dominio público hidráulico. La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2011 dice que *“mediante el acto de deslinde, se define la naturaleza y la propiedad pública de los terrenos, materializando su concreta extensión, y tomando para ello en consideración las determinaciones que se imponen legal y reglamentariamente”*.

El deslinde declara la posesión y propiedad de los bienes, ex artículo 95.2 del TR de la Ley de Aguas, y la resolución es título suficiente para rectificar inscripciones en el Registro de la Propiedad contradictorias con el mismo, como dispone el apartado 3 del artículo 95 del citado Texto Refundido.

Ahora bien, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2004, recogiendo otras sentencias de ese Tribunal, el privilegio que supone la

potestad pública de llevar a cabo el deslinde ha de realizarse con el debido respeto a los hechos que ofrecen una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada en un título dominical, por lo que cuando dicha apariencia existe la Administración no puede perturbar la situación posesoria si no es acudiendo previamente a un juicio reivindicatorio. En particular, no puede la Administración olvidar al practicar el deslinde el respeto de situaciones que ofrecen una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada por un título registral que merece la protección derivada del principio registral de legitimación, ni es lícito que por medio del deslinde se enmascare el ejercicio de una auténtica acción reivindicatoria.

En este caso, en el que los reclamantes presentan títulos de propiedad sobre la finca debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad resultan de aplicación los principios de legitimación registral y fe pública registral consagrados en los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria que no pueden ceder ante el demanio, según la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual el deslinde administrativo no puede desconocer sino que tiene que respetar la presunción de legalidad que se deriva del concreto texto de la Ley Hipotecaria a favor de la propiedad inscrita en el Registro.

Lo que acabamos de expresar no implica un juicio de este Consejo Consultivo sobre la propiedad de la finca controvertida, que excede de nuestras competencias y que deberá dilucidarse por los cauces oportunos, pero existiendo una presunción *iuris tantum* sobre la titularidad de la finca no destruida por prueba en contrario procede entrar a dictaminar sobre las demás cuestiones relativas al fondo del asunto.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al amparo del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios competencias en materia de

urbanismo (actualmente apartado a) del mencionado artículo en virtud de la modificación introducida por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local); título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC) lo que equivale a decir que el plazo prescriptivo empieza a correr desde que se tenga conocimiento cabal del daño realmente sufrido, y de su alcance y consecuencias, lo que constituye una aplicación de la teoría de la «*actio nata*», recogida en el artículo 1969 del Código Civil («*actioni nondum natae, non prescribitur*»).

Conviene delimitar en este punto los términos de la reclamación presentada, pues aunque de la misma pudiera inferirse que los interesados se dirigen contra el Acuerdo de 25 de noviembre de 2009 del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación del US 04.01 “*Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas*”, sin embargo la actuación a la que imputan el ilegal proceder de la Administración y a la que vinculan la indemnización solicitada es la aprobación del Proyecto de Compensación del PERI 18/18 que tuvo lugar en mayo de 1996.

Pues bien, siguiendo el principio general de la “*actio nata*” consagrado en el artículo 1969 del Código Civil, conforme al cual el cómputo ha de iniciarse desde el momento en que la acción pudo ejercitarse, que no es otro sino aquél desde el que se conocen con plenitud los aspectos de índole fáctica y jurídica que constituyen presupuestos para determinar el alcance de la acción ejercitada, esto es, cuando se unen los dos elementos del

concepto de lesión, el daño y la comprobación de su ilegitimidad, debemos concluir que en este caso el derecho se ha ejercitado en plazo, toda vez que presentada la reclamación el día 25 de noviembre de 2010, según la documentación que obra en el expediente los reclamantes no tuvieron cabal conocimiento del daño irrogado y de su ilegitimidad hasta que se les notificó el 21 de diciembre de 2009, el Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid de 25 de noviembre de 2009 por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación del US 04.01 y se desestimaron sus alegaciones en relación con la definición del límite del PERI 18/18 en relación con el Proyecto de Reparcelación del US 04.01.

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 el informe de los servicios a cuyo funcionamiento se atribuye haber causado el daño, informe exigido por el artículo 10.1 de la norma reglamentaria.

En el expediente se ha dado trámite a audiencia además de a los reclamantes, a la Junta de Compensación del US 04-01 “*Parque de Valdebebas*” y a la Confederación Hidrográfica del Tajo, de conformidad con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, al Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra 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 art. 139 de la LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

*“1º.- Los particulares tendrán 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. 2º.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de la normativa antes indicada ha establecido en numerosas sentencias los requisitos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. De acuerdo con tal jurisprudencia, los requisitos en cuestión son los siguientes:

1º) Realidad de un resultado dañoso (Sentencias de 15 de julio de 2002, 26 de febrero de 2002 y 18 de marzo de 2000), incluyéndose en el daño el lucro cesante (Sentencia de 22 de diciembre de 1982).

2º) La antijuridicidad del daño o lesión, definida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1981, al decir que la calificación de este concepto viene dada tanto por ser contraria a derecho la conducta del autor como, principalmente porque la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, cuestión necesitada de ser precisada en cada caso concreto. Asimismo la Sentencia de 22 de abril de 1994, según la cual: *“esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en*

*el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar*". En el mismo sentido sentencias de 31 de octubre de 2000, de 30 de octubre de 2003 y 12 de julio de 2005.

3º) Imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración, requisito especialmente contemplado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1982 y de 25 de febrero de 1981, que al examinar la posición de la Administración respecto a la producción del daño, se refieren a la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece.

4º) El nexo casual directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, y, a este respecto, la Sentencia de 11 de noviembre de 1982 tiene declarado que el daño debe de ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo ésta exclusividad esencial para apreciar la relación o nexo casual directo o inmediato entre lesión patrimonial y el funcionamiento, no procediendo la indemnización si ha intervenido otra causa (Sentencias de 20 y 17 de octubre de 1980).

*“Entre la actuación administrativa y el daño tiene que haber una relación de causalidad, una conexión de causa a efecto, ya que la Administración – según hemos declarado, entre otras, en nuestras sentencias de veintiocho de febrero y veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, veintiséis de febrero de dos mil, veinticuatro de septiembre de dos mil uno, y trece de marzo y diez de junio de dos mil dos, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños*

*imputables a conductas o hechos ajenos a la organización o actividad administrativa.” (STS de 9 de julio de 2002)*

**CUARTA.-** En el presente caso los interesados formulan su reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que la actuación del Ayuntamiento de Madrid al aprobar el Proyecto de Compensación del PERI 18/18 “*El Encinar de los Reyes*”, que reputan no conforme al ordenamiento jurídico, les privó de sus facultades dentro del procedimiento de gestión urbanística con la imposibilidad de participar en el proceso de equidistribución.

Así las cosas, conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido. Como recuerda la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª) de 8 de febrero de 2012, “*el detrimento personal o patrimonial del perjudicado debe ser constatable en la realidad, cierto*”, y por tanto se excluyen “*los daños hipotéticos, eventuales, futuros o simplemente posibles, así como los contingentes, dudosos o presumibles, sin que se considere tal la mera frustración de una expectativa*”.

En cuanto a la existencia de daño efectivo, concretado en la no participación de los reclamantes como propietarios afectados en el proyecto de compensación, por cuanto una parte de la finca de su propiedad fue detraída por otra entidad y aportada por ésta al proyecto de compensación como titular de la misma, debemos indicar que si bien ha resultado controvertido a lo largo del expediente que dicha detracción se haya producido, lo cierto es que la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 21 de Madrid de 3 de diciembre de 2012, al resolver sobre la acción declarativa de dominio y acumulada la acción de condena a la

restitución del producto obtenido por enriquecimiento injusto o, de resultar imposible, su valor, formulada por los interesados contra una de las entidades integrantes de la Junta de Compensación del PERI 18/18, C, una vez analizados los informes periciales de cada una de las partes emitidos tras examinar la documentación oficial del Ayuntamiento, y del Catastro así como el informe topográfico, da por acreditada la realidad de la usurpación de 6.704,76 metros cuadrados, que vendría dado por haberlos incluido la mencionada sociedad como parte de la finca nº 1 de su propiedad al aportarla al Proyecto de Compensación del PERI 18/18. Resulta evidente, por tanto, la existencia de un daño efectivo, concretado en que los reclamantes no pudieron participar en el proyecto de compensación al ser incluida la finca de su propiedad como perteneciente a otro titular, no pudiendo en consecuencia ejercitar los derechos que les correspondían en el proceso de equidistribución y en consecuencia percibir los aprovechamientos correspondientes a la parte de finca controvertida.

Una vez determinada la existencia de daño efectivo, debemos analizar si ese daño es imputable a la actuación de la Administración municipal.

Los interesados formulan su reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Madrid por su actuación en la aprobación del Proyecto de Compensación del PERI 18/18 “*El Encinar de los Reyes*”, por no haber cumplido con los requisitos establecidos en la legislación urbanística, omitiendo el trámite establecido en el artículo 161.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, que impone la notificación individualizada a todos los propietarios afectados por el sistema de actuación. La cuestión, por tanto, estriba en determinar si el Ayuntamiento de Madrid al aprobar el proyecto de compensación del PERI-18/18 debió advertir que parte de la finca aaa de los reclamantes debía formar parte de dicho proyecto y en consecuencia debería haber

notificado individualmente a los interesados como propietarios afectados por el sistema de actuación.

En la tramitación del procedimiento y en los informes incorporados al mismo subyace la dificultad en la delimitación de los límites de la finca controvertida. En esta cuestión incide el informe de la Subdirección General de Promoción del Suelo cuando a propósito de la configuración de la finca aportada por los interesados señala lo siguiente:

*“Esta descripción, aun con referencia a parcelas catastrales, supone una gran falta de concreción, tanto de la configuración física como de los linderos de la finca. Las referencias a las fincas catastrales ayudan a la ubicación de la misma en el territorio, no obstante, esta definición catastral no concreta las características físicas de la misma ya que carece de escala, siendo su fin la identificación de los terrenos a efectos fiscales como queda patente en la legislación catastral de aplicación.*

*La citada falta de concreción se hace más patente en este caso, al tratarse de un finca constituida por el “cauce y riberas” de un arroyo, lo que supone una gran dificultad para definir el terreno que ocupa esta mencionada finca. Todo ello porque la determinación de este terreno se realizará atendiendo a sus características geomorfológicas, ecológicas e hidrográficas, hidráulicas, fotográficas...”.*

Sobre esta indeterminación en los límites de la finca incide la información suministrada por la Confederación Hidrográfica del Tajo en trámite de alegaciones cuando manifiesta que los terrenos controvertidos pudieran formar parte del dominio público hidráulico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 del TR de la Ley de Aguas, al corresponderse con el denominado “Arroyo de Valdebebas”

Además el informe de los Servicios Técnicos incide en que *“el límite de la Unidad de ejecución, contemplada en el referido proyecto de compensación (del PERI 18/18) coincide con el límite fijado por el planeamiento, PERI 18/18”*. Sobre esta cuestión discrepan los interesados cuando sostienen que el límite de la Unidad de Ejecución del PERI 18/18 y el contenido en el Proyecto de Compensación no son coincidentes. Respecto a esta cuestión se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de febrero de 2012, recaída en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los interesados contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se estimaba parcialmente el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de 25 de noviembre de 2009 por el que se aprobaba el proyecto de Reparcelación de la U.S 4.01 *“Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas”*. En la citada sentencia se parte de que el informe aportado por los interesados no tiene en cuenta la 2ª modificación de Plan Parcial aprobado el 22 de diciembre de 2008 anterior al Proyecto de Reparcelación de Valdebebas, y así señala:

*“...el informe aportado por los recurrentes adolece de cualquier referencia a la delimitación establecida por la 2ª modificación ya vigente al momento en que se aprobó el proyecto de reparcelación.*

*Si acudimos a dicho informe el mismo comienza estableciendo como criterio de comprobación el límite del ámbito de la unidad de ejecución del PERI 18/18 que fue delimitado mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 27 de octubre de 1995 en la parte que se superpone al límite de la unidad de ejecución del US 4.01 Valdebebas, delimitada mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 23 de diciembre de 2004, esto es no ha tenido en cuenta la delimitación fijada por dicha Modificación...”*.

De ahí que desestime la pretensión de los interesados de que se procediera a la modificación de la delimitación del ámbito del Plan Parcial del US 4.01 para ajustarlo en su límite norte a la delimitación que estiman correcta recogida en la cartografía oficial del PERI 18/18.

Por otra parte, los informes técnicos subrayan que los terrenos controvertidos figuraban inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de una de las entidades participantes en el Proyecto de Compensación del PERI 18/18. Así señala el informe de la Subdirección General de Promoción del Suelo que *“comprobados los títulos de las fincas aportadas por la Unidad de Ejecución, y concretamente la finca aportada kkk coincidente en parte con la reclamada por los interesados, se aprecia que se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística de aplicación”*.

En línea con lo que acabamos de apuntar, entendemos que la participación de la entidad “C”, aportando al Proyecto de Compensación los terrenos como propios, resulta relevante a los efectos de resolver la reclamación planteada frente a la Administración. No puede olvidarse en este punto que la Sentencia del Juzgado de 1º Instancia nº 21 de Madrid de 3 de diciembre de 2012 ha condenado a dicha entidad a abonar a los interesados la cantidad de 4.493.753,414 euros por la detracción de 6.704,76 metros cuadrados de la finca de los interesados.

Como es sabido el sistema de compensación se define como aquel en el que los propietarios llevan a cabo la urbanización de toda la unidad de ejecución o ámbito de gestión, aportando los terrenos de cesión obligatoria, con solidaridad de beneficios y cargas (artículo 157.1 del Reglamento de Gestión Urbanística). Como recuerda la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989:

*“la ejecución del planeamiento es claramente en nuestro ordenamiento jurídico una función pública -art.114.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo - en la que los propietarios del suelo a urbanizar pueden asumir mayor, menor e incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique - compensación, cooperación o expropiación, siendo en el de compensación donde aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios dado que son ellos mismos -art.126.1 del Texto Refundido- los que asumen la carga no ya de costear la urbanización sino de llevarla a cabo por sí mismos.”*

El protagonismo de los propietarios en este sistema se hace especialmente relevante en cuanto que a ellos corresponde la formulación del proyecto de compensación y la responsabilidad en la urbanización íntegra de la Unidad de ejecución, sin perjuicio de las facultades de control y tutela del proceso que corresponden a la Administración actuante, mediante la aprobación de los distintos acuerdos, y de los Estatutos y las Bases de actuación de la Junta de Compensación.

Como bien afirma la doctrina, la Junta de Compensación actúa como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios que son sus miembros, titularidad que le habilita para disponer de las fincas mediante el proyecto de compensación. La Junta de Compensación integra un supuesto de autoadministración: son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento en virtud de una delegación que hace de la Junta un agente descentralizado de la Administración de suerte que aquélla tiene naturaleza administrativa.

En relación con lo que acabamos de exponer puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2012 (Sala de lo Civil) cuando dispone lo siguiente:

*“En el sistema de compensación, que es uno más de los previstos en la ley para la ejecución de los planes urbanísticos, son los propietarios agrupados los que, previa aportación y puesta en común de los terrenos de su propiedad, realizan por sí mismos y a su costa todas las operaciones inherentes a la ejecución del planeamiento, como son, entre otras, la urbanización y la distribución entre ellos de los correspondientes beneficios y cargas, actuando como agentes descentralizados. Así, el proyecto de compensación es el instrumento a través del cual se realiza la distribución de tales beneficios y cargas entre los diferentes propietarios, del que deriva la correlativa adjudicación a cada uno de ellos de las nuevas parcelas acomodadas al Plan que sustituyen a las primitivas, la adjudicación a la Administración del porcentaje del aprovechamiento de cesión obligatoria y la localización de los terrenos para viales y equipamientos previstos en el Plan, lo que constituye la ejecución jurídica del planeamiento.*

*De ahí que a mayor aportación de terreno corresponderá la adjudicación de una parcela mayor con repercusión beneficiosa en la edificabilidad y, por tanto, las consecuencias negativas de un exceso de aportación a costa de terrenos que no son propios habrán de ser soportadas por quien así procedió y no por los demás integrantes de la Junta de Compensación ni por la Administración”.*

En la citada sentencia se confirma la sentencia de la Sección 11<sup>a</sup> de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 de enero de 2009 por la que se desestimó la pretensión de indemnización de daños y perjuicios dirigida contra una Junta de Compensación y el Ayuntamiento de Madrid, por haber sido despojado el recurrente de una finca inscrita a su nombre en el Registro de la Propiedad, al llevarse a cabo la urbanización de un polígono por el sistema de compensación.

En el caso examinado la actuación de la entidad “C” al haber aportado al Proyecto de Compensación terrenos detraídos de la finca de los reclamantes rompe el nexo causal entre el daño reclamado y la actuación del servicio público municipal, por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Madrid, toda vez que la actuación de la Administración, tuvo como base la existencia de unos títulos de propiedad, que según informan los servicios técnicos del Ayuntamiento, *“se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística de aplicación”*.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente



## CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación al no quedar acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

**VOTO PARTICULAR CONCURRENTE QUE FORMULA  
AL PRESENTE DICTAMEN LA CONSEJERA, DÑA.  
ROSARIO LAINA VALENCIANO, Y AL QUE SE ADHIERE  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO,  
D. MARIANO ZABÍA LASALA**

«Por medio del presente Voto Particular Concurrente, que emito al amparo del artículo 15.3 de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, expreso mi discrepancia con el razonamiento jurídico que se realiza en la consideración de derecho cuarta del Dictamen 127/14 de este Consejo, de fecha 2 de abril de 2014, en relación con el reconocimiento de la existencia de un daño efectivo, si bien comparto la conclusión de rechazar la reclamación instada.

Al sumarme a la conclusión desestimatoria del Dictamen objeto del presente voto, emito el mismo con la finalidad de que la Administración consultante cuente con una nueva argumentación en que fundar la postura de rechazo a la indemnización solicitada.

Tal y como se establece en el Dictamen, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha determinado que los elementos o requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son la realidad del resultado dañoso, la antijuricidad de la lesión sufrida, su imputabilidad a la Administración y el nexo causal directo y exclusivo entre el daño y la actuación pública.

Tales elementos, aunque autónomos desde el punto de vista conceptual, acuden a conjuntarse de forma inextricable, de tal manera que cuando se ha de dar solución a un concreto problema de daños causados por la

Administración, dichos elementos se complementan, incluso se confunden desdibujando sus señas de identidad propias.

El caso objeto de dictamen, es un ejemplo paradigmático de ello, y así, el elemento daño producido, resulta íntimamente vinculado al elemento nexos causal, de tal forma que la eliminación del nexo, lleva indefectiblemente a la negación del daño, y viceversa, demostrando claramente la visión entrelazada de los supuestos del instituto anteriormente referida.

El motivo de oposición al Dictamen, tal y como se ha adelantado, se centra en la discrepancia con la afirmación recogida en la consideración de derecho cuarta que asevera categóricamente la existencia de un daño susceptible de indemnización en el procedimiento instado, con el siguiente tenor:

*“Resulta evidente, por tanto, la existencia de un daño efectivo concretado en que los reclamantes no pudieron participar en el proyecto de compensación al ser incluida la finca de su propiedad como perteneciente a otro titular, no pudiendo en consecuencia ejercitar los derechos que les correspondían en el proceso de equidistribución y en consecuencia percibir los aprovechamientos correspondientes a la parte de la finca controvertida”.*

No comparto dicha afirmación, pues, sin negar la realidad del daño descrito, entiendo que el mismo no es el objeto de resarcimiento, y por tanto no susceptible de análisis en el procedimiento planteado. Efectivamente, los reclamantes reprochan a la Administración únicamente el daño, que a su juicio ésta les ha causado, haciendo abstracción de aquellos, que por haber sido irrogados por otros sujetos ajenos al ámbito público, no son susceptibles de resarcimiento en sede de responsabilidad patrimonial:

*“Esta parte va a reclamar a los adjudicatarios de esos aprovechamientos, aquellas superficies que indebidamente se apropiaron. Ahora bien, por otra parte, al Ayuntamiento se le solicita la responsabilidad derivada del mal funcionamiento, al dictar una resolución que supuso una privación de parte de su propiedad, sin que hubiese título legal alguno que lo legitimase. Nunca se produjo la necesaria notificación a mis representados que exige el artículo 161.3 del Reglamento de Gestión Urbanística.*

*Por tanto, los actos de la administración que se apartan del procedimiento establecido, deben ser considerados de manera totalmente distinta a aquellos que se han sujetado al procedimiento legalmente establecido, y por tanto deben llevar aparejada una indemnización, y ello para no darles el mismo tratamiento a unos y otros.*

*.....La jurisprudencia establece la indemnización en supuestos de vías de hecho, situaciones en las que incurre la Administración cuando su actuación no se sujeta al procedimiento legalmente establecido, en el 25% del valor justipreciado o comprobado de los bienes.....En consecuencia el valor que esta parte reclama al Ayuntamiento en concepto de Responsabilidad Patrimonial, atendiendo al criterio jurisprudencial antes citado que tasa la indemnización en un 25% del valor de los bienes, asciende a UN MILLÓN TRECIENTOS SESENTA Y DOS MIL CIENTO TREINTA Y SIETE EUROS”.*

Más adelante, en el trámite de audiencia, vuelve a ratificar que no son objeto de resarcimiento los aprovechamientos urbanísticos que le correspondían de las fincas de su propiedad, concepto éste, por el que en dicho momento ya se había obtenido satisfacción al haberse dictado sentencia con fecha 3 de diciembre de 2012 por el Juzgado de Primera

Instancia, mediante la que se declaraba la detracción sufrida y se condenaba a sus autores, los adjudicatarios, al pago de 4.493.753,414 € por dicho concepto.

Guía a los reclamantes en la instrumentalización del procedimiento analizado de responsabilidad patrimonial la ya tradicional jurisprudencia del Tribunal Supremo, citada en el mismo escrito de reclamación, en virtud de la cual, en la vía de expropiación forzosa, cuando la Administración no se adecúa al procedimiento y no es posible la restitución *in natura* de los bienes ocupados, ha de indemnizar no solo con el valor de dichos bienes, sino con un plus, que se ha establecido en un 25% del valor de los mismos (lo solicitado por los reclamantes), para penalizar esa actuación del ente público contraria a derecho. Se puede resumir la citada jurisprudencia con el siguiente extracto de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000, recurso 9422/1996:

*“Esta Sala tiene, al respecto, declarado que cuando se produce la imposibilidad de la restitución in natura de los bienes ocupados ilegalmente por la Administración, es procedente sustituir la restitución de la finca por su equivalente económico o justiprecio además de señalar una indemnización por la privación ilegal de la misma (sentencias de 12 de febrero de 1997, 27 de enero de 1996, 8 de noviembre de 1995, 21 de junio de 1994 y 11 de noviembre de 1993). En consecuencia, al justiprecio por la privación del terreno ilegalmente adquirido por la Administración, deberá añadirse la indemnización por una actuación equiparable a las llamadas «vías de hecho», pues, de no reconocerse ésta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina de este Tribunal, recogida, entre otras, en sentencias de 18 de abril de 1995, 10 de marzo de 1992, 21 de mayo de 1985 y 7 de octubre de 1985. Ambas cantidades devengarán intereses moratorios desde la fecha de la efectiva ocupación de la finca hasta su completo pago.*

*La indemnización debemos establecerla con idéntico criterio al seguido en los precedentes citados, es decir, en un veinticinco por ciento del valor de sustitución material del terreno, sin añadirle el cinco por ciento por premio de afección, pues este incremento, como parte del justiprecio, sólo debe aplicarse sobre el valor de la finca ocupada”.*

Los reclamantes han aprovechado dicha jurisprudencia para tratar de obtener un complemento a la indemnización que les podría corresponder (el 25 % del valor de los bienes aportados), y que de hecho han obtenido de quien era el auténtico autor de la detracción sufrida, los adjudicatarios, olvidando que la diferente naturaleza de los procedimientos de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial, constituye un primer obstáculo para admitir su argumentación, pues impide aplicar analógicamente conceptos propios de un ámbito al otro, como en este sentido pone de manifiesto la sentencia del Tribunal 11 de octubre de 1993 (recurso 8381/1990).

En consonancia con la jurisprudencia que sirve de fundamento a la reclamación, el daño reprochado y objeto de resarcimiento, no es el señalado en el Dictamen y anteriormente aludido como daño evidente y efectivo, que a mi juicio, no encuentra apoyo ni en las alegaciones de los reclamantes ni en el propio expediente administrativo, sino la actuación ilegal en que ha incurrido la Administración, que genera a juicio de los reclamantes, un derecho a una indemnización adicional. Dicho daño es calificado por la doctrina (Francisco García Gómez de Mercado), como daño punitivo, concepto traído del Derecho anglosajón e independiente de los daños materiales sufridos por la privación de propiedad, que implica un castigo por los actos ilegales adoptados por la Administración, “*para no darles el mismo tratamiento a unos y a otros*”, en palabras de los reclamantes. Se ha de hacer notar, abundando en la imposibilidad de aplicación analógica pretendida, que dicha finalidad punitiva es

absolutamente ajena al proceso de responsabilidad patrimonial establecido de manera exclusiva para dar efectividad al principio de indemnidad.

Un adecuado señalamiento del daño en el sentido indicado, obliga a discurrir por otros derroteros, restringiendo el análisis al papel jugado por la Administración en el sistema de compensación como instrumento de ejecución del planeamiento urbanístico, con independencia de la mayor o menor dificultad concurrente en la determinación de los límites de las fincas controvertidas, pues es esa actuación pública la que integra el daño que se cifra en el 25% de valor de los terrenos de los que se vieron privados los reclamantes.

La complementariedad de los elementos de la responsabilidad patrimonial se manifiesta en este caso de una forma palmaria tal y como se avanzaba, pues daño y nexo aparecen combinados de tal forma que llegan a confundirse. La argumentación del dictamen, que comparto plenamente, con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2012, hubiera bastado para negar la existencia de nexo y daño a un tiempo, pues el Alto Tribunal entiende que en el sistema de compensación las consecuencias negativas de los errores de adjudicaciones habrán de ser soportadas por quien aportó terrenos que no le eran propios, dejando al margen a la Administración y a los demás integrantes de la Junta de Compensación.

Descartada la actuación contraria a derecho de la Administración, el daño reprochado se ha de declarar inexistente, desapareciendo asimismo la causa que fundamenta la petición de una indemnización del 25% del valor de los bienes detraídos, que no es otra que penalizar al ente público por su ilegal forma de proceder.

Por todo lo expuesto, a mi juicio, el dictamen objeto del presente voto particular hubiera debido concluir, rechazando la reclamación instada por

falta de acreditación de relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público, y por ausencia de daño indemnizable.

Es el voto particular que emito en Madrid, a 7 de abril de 2014».

Madrid, 8 de abril de 2014

