

Dictamen nº: **69/20**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del
Territorio y Sostenibilidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **20.02.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 20 de febrero de 2020 emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por D. en su propio nombre y en nombre de las mercantiles THYMUS HABITAT PROMOCIONES S.L, y SÁLIX HÁBITAT, S.L (en adelante “*los reclamantes*”), asistidos por un abogado, en su calidad de promotores del Proyecto de Parque Natural de Ocio -parcelas 193, 194 y 237 del polígono 1, paraje “*Los Llanos*” en el municipio de Fresnedillas de la Oliva (Madrid), por los daños y perjuicios derivados la imposibilidad de continuar con el citado Proyecto como consecuencia de la aprobación del Decreto 26/2017 de 14 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la zona especial de conservación “*Cuencas de los ríos Alberche y Cofio*” y se aprueban su plan de gestión y el de la zona de especial protección para las aves “*Encinares del río Alberche y río Cofio*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de diciembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 598/19, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal, Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 20 de febrero de 2020.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito registrado de entrada en la Comunidad el día 16 de marzo de 2018 (folios 1 a 275 del expediente) en virtud del cual los reclamantes solicitan una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la aprobación del Decreto 26/2017 de 14 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la zona especial de conservación "*Cuencas de los ríos Alberche y Cofio*" y se aprueban su plan de gestión y el de la zona de especial protección para las aves "*Encinares del río Alberche y río Cofio*" (en adelante, Decreto 26/2017).

En concreto consideran que como consecuencia de la aprobación del Decreto 26/2017, el Proyecto Parque Natural de Ocio (en adelante, el Proyecto) del que son promotores ha quedado sin la debida cobertura legal ya que dicho Decreto 26/2017 no ha tenido en consideración lo ya actuado con anterioridad desde la propia Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (en adelante, Consejería) hasta la publicación del mismo.

Refieren que el 6 de abril de 2005 adquirieron las parcelas 193, 194 y 237 del polígono 1, paraje “*Los Llanos*” en el municipio de Fresnedillas de la Oliva, Madrid (en adelante, las parcelas) con el único objeto de desarrollar el Proyecto, y que en el año 2006 iniciaron los correspondientes trámites administrativos para obtener la calificación urbanística, obteniendo los preceptivos informes favorables para el desarrollo del Proyecto, que enumeran.

Se refieren a la aprobación del Decreto 36/2010 de 1 de julio por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “*Cuencas de los ríos Alberche y Cofio*” y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado “*Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio*” (en adelante Decreto 36/2010), y al hecho de que el Plan de Gestión aprobado establecía los usos y actividades que en cada zona podrían realizarse, determinándose tres zonas dentro del ámbito de actuación, precisando que en el mismo se determinó que de las más de 50 hectáreas incluidas en el Proyecto, 36 hectáreas quedaban dentro de la denominada zona B del ámbito, es decir, de protección y mantenimiento de usos tradicionales, y las otras 16 hectáreas quedaban dentro de la denominada zona C de usos generales. Inciden en que en ese contexto, la parte relativa a la zonificación C permitía

según el plan de gestión el desarrollo de usos y que en dicha zona es donde figurarían las edificaciones previstas en el mismo.

Continúan señalando que con fecha 24 de mayo de 2011, dentro del expediente SEA 50/06, la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid emitió la declaración favorable de impacto ambiental (DIA), otorgándose seguidamente por la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid, y con fecha 22 de julio del mismo año la calificación urbanística del ámbito de actuación del Proyecto. Precisan que la vigencia de la DIA se otorgó en principio durante un plazo de dos años que fueron prorrogados sucesivamente y a solicitud del promotor hasta el 24 de mayo de 2017. Destacan que del tenor literal de la última prórroga concedida se desprende que, a pesar de la anulación del Decreto 36/2010, las distintas Administraciones implicadas consideraron que el Proyecto podía continuar.

Explican que tuvieron conocimiento a través de una comunicación del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva de la publicación en el BOCM del Decreto 26/2017 donde se viene a reflejar un cambio en el ámbito de zonificación del Proyecto ya que el ámbito de actuación que estaba zonificado como ZONA C de Uso General, pasa a zonificarse como ZONA B de Protección y Mantenimiento de Usos Tradicionales, motivo por el cual, con fecha 22 de agosto de 2016 presentaron un escrito de alegaciones.

Consideran llamativo y contrario a lo actuado posteriormente que aunque la Comunidad de Madrid era concedora del estudio y preparación del Decreto 26/2017, les concediese la prórroga de la DIA en 2015, basada en que no se habían producido cambios sustanciales en el ámbito.

Señalan que pese a las alegaciones presentadas y advertencias remitidas a la Consejería, aun así, se aprobó el Decreto 26/2017.

Aluden a los distintos escritos enviados a la Presidenta de la Comunidad de Madrid, a la Consejería, y al Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva en los que indica que se ven obligados a suspender las actuaciones previstas a la espera de una resolución expresa por parte de la Consejería, solicitando a ésta última que resuelva expresamente sobre si el Proyecto tiene cabida y es posible su ejecución conforme al nuevo Decreto 26/2017 ya que las determinaciones de zonificación de los terrenos que figuran en el plan de gestión que se acompaña habrían dejado virtualmente fuera de lugar la posibilidad de realización de dicho Proyecto, a pesar de tener concedida la prórroga de declaración de impacto ambiental. Solicitan también la consiguiente suspensión de cualquier trámite administrativo que estuviera en curso hasta que la citada Consejería se pronunciara al respecto.

Señalan que en junio de 2017 recibieron contestación expresa de la Presidenta de la Comunidad de Madrid en la que se indicaba que el Proyecto estaba siendo objeto de estudio y valoración por las correspondientes unidades administrativas de la Consejería; y en el mes de febrero de 2018, una carta fechada el 21 de diciembre de 2017 de la directora de Gabinete de la Presidenta de la Comunidad de Madrid en la que se indica que el plazo de la DIA fue prorrogado hasta el 24 de mayo de 2017, y que no consta que se haya realizado actuación alguna en concordancia con la DIA y que no se ha solicitado licencia de obra municipal. Precisan que esto último no es cierto porque por Resolución de fecha 28 de febrero de 2017 del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva se les había concedido la licencia urbanística de desbroce y accesibilidad para estudios previos

en las parcelas aprobando la liquidación de la tasa referida a dichos trabajos por un importe total de 334,00 euros. Añaden que en esta última carta se indica que se está valorando la cabida de la ejecución del Proyecto conforme al nuevo Decreto 26/2017 y en cuanto se tenga la valoración correspondiente, desde la Dirección General de Medio Ambiente se contestará a la solicitud.

Indican que como consecuencia de todas las actuaciones encaminadas a la ejecución del Proyecto, según dictamen pericial que adjuntan, los promotores incurrieron en una serie de inversiones y de gastos estimados en 4.266.149,25 euros.- en los que se incluye la compra de los terrenos por valor de 2.130.000 euros.-, el importe de los gastos referidos al Proyecto e intereses por valor de 1.815.128,50 euros.- y el importe del IVA pendiente de devolución por las citadas operaciones por valor de 321.020,75 euros.-

TERCERO.- Del estudio del expediente resultan los siguientes hechos de interés para la emisión del presente dictamen:

Con fecha 2 de agosto de 2006 tuvo entrada en el registro de la Consejería, junto con el correspondiente informe de viabilidad urbanística, la Memoria-Resumen del Proyecto, promovido por la entidad HORDEUM GESTIÓN, S.L., en las citadas parcelas en orden al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ordinario de dicha actuación.

El 22 de septiembre de 2006 tuvo entrada en la Consejería la solicitud de calificación urbanística promovida por la entidad mercantil HORDEUM GESTIÓN, S.L.

Con fecha 22 de marzo de 2007 la citada entidad comunicó la producción de un cambio de titularidad en favor de la mercantil

THYMUS HÁBITAT, PROMOCIONES S.L., como promotora del Proyecto.

Según la documentación obrante en el expediente de calificación urbanística, los terrenos en los que se ubicaban las parcelas en las que pretendía implantarse la actuación se encontraban clasificados por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Fresnedillas de la Oliva, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 24 de enero de 1991, como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido por su Interés Ganadero.

Con fecha 15 de abril de 2009, la mercantil promotora remitió a la Consejería un nuevo estudio de impacto Ambiental que modificaba el anterior, pasando a denominarse “*Centro Integral Medio Ambiental Avanzado: Parque Natural de Ocio*”, comunicando, a su vez, otro cambio de titularidad del Proyecto en favor de la entidad SÁLIX HÁBITAT, S.L.

El 10 de septiembre de 2010 se publicó en el BOCM el Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “*Cuencas de los ríos Alberche y Cofio*” y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado “*Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio*”. Dicha norma clasificaba las áreas incluidas en el ámbito territorial del señalado espacio protegido en tres zonas diferenciadas (Zona A, de Conservación Prioritaria; Zona B, de Protección y Mantenimiento de los Usos Tradicionales; y Zona C, de Uso General) y regulaba los usos y actividades compatibles, incompatibles y valorables en cada una de dichas zonas.

Parte de los terrenos que componían el ámbito de actuación del Proyecto se encontraban incluidos dentro de la Zona B, de Protección y Mantenimiento de los Usos Tradicionales, y otra parte dentro de la denominada Zona C, de Uso General, del referido espacio protegido, si bien sobre esta última es donde proyectaban ejecutarse las edificaciones incluidas en el antedicho proyecto.

El 24 de mayo de 2011 la Dirección General de Evaluación Ambiental dictó Resolución por la que procedía a formular Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del Proyecto en los términos y con los requisitos establecidos en la señalada Resolución. Respecto de su efectividad, dicha DIA se otorgó por un plazo de dos años desde su fecha de emisión, con posibilidad de revisión de su vigencia en los términos establecidos por el artículo 37 de la Ley 2/2002, de 19 de junio.

Mediante Orden de 22 de julio de 2011 la Consejería acordó conceder la calificación urbanística previamente solicitada.

El 30 de abril de 2013 uno de los reclamantes solicitó de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería la prórroga de la vigencia de la DIA otorgada, al no haber podido iniciar las obras por causa de la crisis económica que atravesaba el país, y al no haberse producido ningún cambio en las condiciones ambientales tenidas en cuenta en el momento de formular dicha DIA.

Mediante resolución de 20 de mayo de 2013, la Dirección General de Evaluación Ambiental acordó ampliar la vigencia de la DIA por un plazo adicional de 2 años, *“al no haberse producido en el plazo transcurrido cambios significativos en las condiciones ambientales del medio que puede verse afectado ni en la legislación aplicada”*.

Por Sentencia de 16 de octubre de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se estimó el recurso interpuesto por Ecologistas en Acción contra el Decreto 36/2010 y se anuló dicha disposición normativa.

El 8 de abril de 2015 uno de los reclamantes solicitó de nuevo a la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería, la prórroga de la vigencia de la DIA otorgada, reiterando que no se habían iniciado las obras por causa de la crisis económica y que no se había producido ningún cambio en las condiciones ambientales tenidas en cuenta en el momento de formular dicha Declaración.

Con fecha 7 de diciembre de 2015, la Dirección General del Medio Ambiente dictó resolución en la que comunicaba que la vigencia de la DIA se consideraba ampliada dos años, hasta el 24 de mayo de 2017, con la advertencia de que si transcurrido dicho plazo no se hubiese comenzado la ejecución del proyecto, el interesado debería iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental para la actuación de referencia.

El 17 de marzo de 2017 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Decreto 26/2017, de 14 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la zona especial de conservación “*Cuencas de los ríos Alberche y Cofio*” y se aprueban su plan de gestión y el de la zona de especial protección para las aves “*Encinares del río Alberche y río Cofio*”. Nuevamente, esta norma delimitaba las diferentes áreas territoriales integradas en el espacio protegido en función de sus valores ambientales y de la capacidad de acogida de los usos y actividades, en tres zonas diferenciadas (Zona A, de Conservación Prioritaria; Zona B, de Protección y Mantenimiento de los Usos Tradicionales; y Zona C, de Uso General) y regulaba los

usos y actividades compatibles, incompatibles y valorables en cada una de dichas zonas.

Con fecha 22 de mayo de 2017 uno de los reclamantes presenta en el registro de la Consejería un escrito en el que ponían de relieve que si bien las edificaciones relativas al proyecto “*Parque Natural de Ocio*” se encontraban dentro de la Zona C (Usos generales) del anulado Decreto 36/2010, con el Decreto 26/2017, la totalidad de los terrenos del ámbito de actuación del señalado proyecto se incluían en la Zona B (de Protección y Mantenimiento de Usos Tradicionales), por lo que solicitaba de la Dirección General del Medio Ambiente que resolviese acerca de si el Proyecto tenía cabida y era posible su ejecución conforme al nuevo Decreto 26/2017.

De dicho escrito el Área de Evaluación Ambiental de la Dirección General del Medio Ambiente dio traslado, con fecha 14 de junio de 2017, al Servicio de Informes Técnicos Medioambientales, al objeto de que emitiese informe sobre la cuestión planteada por los interesados.

No habiendo obtenido respuesta a la mencionada solicitud, la misma fue reiterada por el interesado el 26 de octubre de 2017 ante la Dirección General de Medio Ambiente

CUARTO.- A raíz de la formulación del escrito de reclamación, se ha instruido el procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Consta en el expediente informe de 7 de junio de 2018 la Dirección General de Urbanismo sobre la reclamación presentada en el que concluía que “*La pérdida de vigencia de la DIA se produce por*

inactividad de los promotores. Por todo ello procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid (...)”.

Asimismo, mediante nota interna de 7 de septiembre de 2018, la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad remitió a la Secretaría General Técnica tanto el informe emitido el 28 de agosto de 2018 por la Subdirección General de Impacto Ambiental, como los informes en los que se sustentaba, elaborados el 8 de marzo de 2016 y el 16 de mayo de 2018, respectivamente, por la Subdirección General de Análisis y Coordinación y por la Subdirección General de Conservación del Medio Natural.

El informe de la Subdirección General de Impacto Ambiental de 28 de agosto de 2018 señala que *“dado que la legislación relativa a la evaluación de impacto ambiental, establece un régimen de vigencia de las DIA, obligando a considerar los cambios existentes en el medio ambiente a la hora de conceder la prórroga de la vigencia, no es responsabilidad en ningún caso de esta Consejería si una vez obtenida la DIA y tras haberse tramitado 2 prórrogas, no se inician las obras dentro del período en que se encuentra en vigor dicha DIA”*.

Por su parte, el informe de la Subdirección General de Conservación del Medio Natural de 16 de mayo de 2018 señala que todas las parcelas en las que se preveía desarrollar el Proyecto estaban catalogadas como Zona B, de Protección y Mantenimiento de Usos Tradicionales, por el Decreto 26/2017, de 14 de marzo, y que *“tal y como está proyectado el parque, con actividades de paintball, circuito de cuerdas, rocódromo, torre con polea para paracaidismo, ventiladores, vivienda, no son compatibles con la zonificación del actual plan de gestión”*.

Tras diversos trámites relativos a la solicitud de la documentación referente tanto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (SEA 50/06) como al procedimiento de calificación urbanística n° 329452/06, correspondientes al Proyecto, para su posterior incorporación al procedimiento de responsabilidad patrimonial examinado, y la apertura de un trámite de audiencia a la parte reclamante, el 26 de noviembre de 2018 tuvieron entrada en el registro de la Consejería dos escritos presentados por el abogado de los reclamantes en virtud de los cuales formulaba alegaciones al contenido de los informes obrantes en el expediente, alegaciones nuevamente reiteradas con fecha 28 de noviembre de 2018 y en las que manifestaba, entre otras cuestiones, las siguientes:

«- Por decisión arbitraria y discrecional de la Dirección General del Medio Ambiente, el 7 de diciembre de 2015 se prorrogó la vigencia de la DIA del proyecto denominado “Parque Natural de Ocio”, sólo hasta el 24 de mayo de 2017, ignorando la propia interpretación que los Servicios Jurídicos hacen de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y que aparece contenida en el informe de la Subdirección General de Análisis y Coordinación de 8 de marzo de 2016, conforme a la cual la vigencia de la DIA se extendería hasta el 12 de diciembre de 2018, e incluso con posibilidad de prorrogarla hasta el 12 de diciembre de 2020, con la consiguiente pérdida de oportunidad que ello ha ocasionado a los promotores del citado proyecto.

- El cambio de zonificación de la totalidad del ámbito en que se encontraban incluidos los terrenos en los que pretendía desarrollarse el proyecto, no solo respondía a una decisión arbitraria e inmotivada, sino que se llevó a cabo sin tomar en consideración las alegaciones presentadas por la parte actuante durante la tramitación del Decreto 26/2017, de 14 de marzo, e

ignorando el criterio de la Subdirección General de Conservación del Medio Natural, que había informado de la inexistencia de cambios sustanciales».

El 29 de noviembre de 2018 la Secretaría General Técnica de la Consejería solicitó a la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad la emisión de un informe en el que se pronunciase sobre la totalidad de aspectos planteados por la parte reclamante, petición de informe ampliada, a requerimiento de los interesados, el 14 de diciembre de 2018.

El 25 de marzo de 2019 la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad dio traslado a la Secretaría General Técnica de nota interna a la que adjuntaba los informes emitidos por la Subdirección General de Impacto Ambiental de 11 de enero y 5 de febrero de 2019, en los que la unidad administrativa informante se ratificaba en el argumento de que la ampliación por dos años adicionales de la vigencia de la DIA se realizó conforme a la normativa vigente, así como que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental no establece una vigencia de las DIAs publicadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma de seis años, sino que condiciona su eficacia a que se inicien las obras en un plazo máximo de seis años, resultando, en cualquier caso, dicha ampliación un acto potestativo de la Administración.

Conferido trámite de audiencia a los interesados, con fecha 11 de abril de 2019 tuvieron entrada en el registro de la Consejería sendos escritos presentados por el abogado de los reclamantes en virtud de los cuales formuló alegaciones al contenido de los informes emitidos el 11 de enero de 2019 y 5 de febrero de 2019, ambos por la Subdirección General de Impacto Ambiental de la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad.

Entre otras cuestiones, los reclamantes aducían que en los referidos informes no se daba respuesta a la totalidad de aspectos planteados a lo largo de la sustanciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, con especial mención a las atinentes a la toma en consideración de las alegaciones presentadas por los promotores en el trámite de información pública al Plan de Gestión aprobado por el Decreto 26/2017, de 14 de marzo, a la motivación de las razones a las que obedeció el cambio de zonificación llevado a cabo por la mencionada norma y a la aclaración de la diferencia existente entre la superficie tenida en cuenta a efectos de la emisión de la DIA y la superficie considerada en la tramitación del expediente de calificación urbanística.

A la vista del contenido de dichas alegaciones, el 29 de abril de 2019 la Secretaría General Técnica de la Consejería requirió a la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad la emisión de un informe en el que analizase la totalidad de cuestiones planteadas por los interesados.

El 6 de agosto de 2019 la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad emitió nota interna en la que se analizaban diversos aspectos relativos a la reclamación de responsabilidad de referencia y en virtud de la cual se dio traslado, asimismo, a la Secretaría General Técnica del informe técnico elaborado por la Subdirección General de Impacto Ambiental el 4 de julio de 2019.

Otorgado nuevo trámite de audiencia a la parte solicitante, el 13 de septiembre de 2019 tuvieron entrada en el registro de la Consejería dos escritos presentados por el abogado de los reclamantes, en virtud de los cuales formulaba alegaciones tanto al contenido del informe emitido el 4 de julio de 2019 por la Subdirección General de Impacto

Ambiental, como a la nota interna elaborada por la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad el 6 de agosto de 2019.

De dichos escritos de alegaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería dio traslado, con fecha 23 de septiembre de 2019, a la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, a efectos de su valoración e informe. Mediante nota interna de 27 de septiembre de 2019, la citada Dirección General concluyó que esas mismas alegaciones fueron examinadas y expresamente desestimadas, como se desprendía de la copia del escrito de contestación a las mismas que acompañaba a su nota interna.

El 3 de octubre de 2019 la Secretaría General Técnica de la Consejería comunicó al abogado de los reclamantes la recepción de la nota interna de la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales de 27 de septiembre de 2019, y procedió a la apertura de un trámite de audiencia, concediéndole un plazo de diez días a efectos de vista del expediente y de formulación de alegaciones y aportación de documentos que estimasen pertinentes.

El 17 de octubre de 2019 compareció el abogado de los interesados en el señalado trámite de audiencia mediante la presentación de los correspondientes escritos de alegaciones en los que, en síntesis, reproducía los argumentos esgrimidos a lo largo de la instrucción del expediente de referencia.

Asimismo, en atención a lo dispuesto por el artículo 82 de la LPAC la Secretaría General Técnica procedió, con fecha 13 de noviembre de 2019, a la puesta de manifiesto del expediente al Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva, concediéndole un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y presentar aquéllos documentos y justificaciones que estimase pertinentes.

Dentro del plazo otorgado a efectos de audiencia, el Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva compareció mediante la formulación, a través de la Resolución de la Alcaldía de 28 de noviembre de 2019, de alegaciones al procedimiento de responsabilidad patrimonial de referencia, en las que, entre otras asuntos, tras citar las alegaciones presentadas por dicha Corporación Local a la tramitación del Decreto 26/2017, de 14 de marzo, planteó, respecto de su posible vinculación con la actuación administrativa que dio origen a la reclamación formulada lo siguiente:

«SEGUNDA: Manifiestar de forma expresa, en relación al procedimiento de responsabilidad que se tramita, y a que se refiere el presente documento, y ello en relación al proyecto denominado Parque Natural de Ocio sobre las parcelas 193, 194 y 237 del polígono1, paraje “Los Llanos” de este municipio de Fresnedillas de la Oliva, Madrid, que éste (sic) Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva no fue el órgano competente para la aprobación del Decreto que declaró zona especial de conservación las “Cuencas de los ríos Alberche y Cofio” y se aprueban su Plan de Gestión y el de la zona de especial protección para las aves “Encinares del río Alberche y Cofio”, y por lo tanto no cabe ninguna responsabilidad patrimonial contra el anterior».

De las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva se dio traslado a la parte reclamante, otorgándole un plazo de diez días hábiles a efectos de tomar vista del expediente de referencia y realizar cuantas manifestaciones a su derecho conviniesen. En el seno del citado trámite de audiencia el 5 de diciembre de 2019 el abogado de los reclamantes formuló sendos escritos de alegaciones, en los que, acogiendo los argumentos contenidos en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva de 28 de noviembre de 2019, reiteró la

responsabilidad que incumbía a la Comunidad de Madrid en la causación de un perjuicio a sus representadas derivado de la aprobación del Decreto 26/2017, de 14 de marzo, y ello con sustento en idénticas razones a las aducidas en anteriores escritos de alegaciones.

Finalmente, el 19 de diciembre de 2019 el Secretario General Técnico de la Consejería emite Propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada al no considerar acreditada la efectividad y antijuridicidad de los daños alegados ni el adecuado nexo causal entre los perjuicios aducidos y el funcionamiento del servicio público.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

En el presente caso, los reclamantes cuantifican el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros,

por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Del escrito de reclamación se desprende que el reproche de los reclamantes se dirige no tanto a la aprobación del Decreto 26/2017, como al hecho de que la Consejería continuara con la tramitación del Proyecto y aprobara la prórroga de la DIA concedida en virtud de la resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 7 de diciembre de 2015, a pesar de que en ese momento ya era conocedora del citado Decreto y de su incompatibilidad con el Proyecto presentado. En estos términos formulan su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcidos por los perjuicios ocasionados como consecuencia de dicha actuación administrativa.

Concurre en ellos, *ex* artículo 4 de la LPAC, la condición de interesados para interponer la reclamación, en cuanto promotores del Proyecto de referencia.

Los reclamantes actúan por medio de un abogado cuya representación ha quedado debidamente acreditada en el expediente mediante la aportación de copia del poder otorgado a su favor.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en cuanto que los daños alegados se imputan a su actuación en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Medio

Ambiente (artículo 27.7 y 9 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero).

En cuanto al plazo para formular la reclamación, el artículo 67 de la LPAC precisa que el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En el presente supuesto, los reclamantes presentan el escrito de reclamación el día 16 de marzo de 2018 mientras que el Decreto 26/2017 fue publicado en el BOCM el día 24 de marzo de 2017. Desde esta perspectiva, aunque los reclamantes conocían el supuesto efecto lesivo con anterioridad y de hecho, presentaron alegaciones a la declaración de zona especial de conservación con fecha 22 de agosto de 2016 en el trámite de información pública y audiencia concedido por resolución de 17 de junio de 2016, la reclamación se considera interpuesta dentro del plazo legalmente previsto.

En materia de procedimiento, se han observado los trámites legales. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe de la Dirección General de Urbanismo y a la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Consejería. Asimismo se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a los interesados, incluido el Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva. Por último se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre*

que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. El desarrollo legal de este precepto se contenía en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, al igual que hoy se encuentra en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

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 LRJ-PAC 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 sufrida 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

c) 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.- Esta Comisión viene destacando que es reiterada la jurisprudencia [*vgr.* sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de diciembre de 2014 (recurso 744/2012)] que recuerda que, conforme lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama.

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 invocado.

En el presente supuesto, los reclamantes consideran que la aprobación del Decreto 26/2017 habría privado al Proyecto del que son promotores de la debida cobertura legal y habría sido aprobado sin tener en consideración las decisiones previas respecto del mismo adoptadas por la propia Comunidad de Madrid. Añaden que desde la declaración de nulidad del Decreto 36/2010 hasta la aprobación del Decreto 26/2017 *“tanto la Consejería (...) como el Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva, lejos de suspender cualquier actuación relativa a la tramitación del Proyecto (...) continuaron con su tramitación con la vigencia y prórroga de la Declaración de Impacto Ambiental como con la concesión de las oportunas licencias urbanísticas para el inicio de las obras en las parcelas objeto de actuación”*.

Por los motivos expuestos solicitan una indemnización de las inversiones y gastos realizados que consideran vinculados directa y exclusivamente al desarrollo del Proyecto, costes que cifran en la cuantía de 4.266.149,25 euros, además de otros 8.958.000 euros correspondientes a la pérdida del valor de los terrenos adquiridos.

Conviene precisar en este punto, que tal y como se desprende del informe pericial aportado por la parte actuante y como reconoce el representante legal de los reclamantes, si bien las parcelas de referencia fueron inicialmente adquiridas por uno de los reclamantes y posteriormente transmitidas a las sociedades Thymus Hábitat Promociones, S.L., y Sálix Hábitat, S.L., en el año 2014 dichas entidades pierden la titularidad de los señalados inmuebles a causa de la ejecución que de una hipoteca constituida sobre los mismos efectúa la mercantil A.B. Nedisa, S.L.

Constan además en el expediente dos contratos de opción de compra suscritos, con fechas 30 de abril de 2015 y 31 de marzo de 2016, entre el administrador único de la entidad A.B. Nedisa, S.L., y uno de los reclamantes, en virtud de los cuales la primera, en su condición de propietaria otorga en favor del segundo o de la sociedad que éste designe una opción de compra sobre las fincas anteriormente relacionadas; sin embargo, tal y como se hace constar expresamente, tales contratos nunca llegaron a ejecutarse.

Una vez aclarado dicho aspecto, procede traer colación la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre responsabilidad patrimonial derivada de las limitaciones impuestas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, de la que efectúa un completo resumen la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 20 de febrero de 2019 (Recurso: 142/2016), en los siguientes términos:

«(...)

En la posterior sentencia de 28 de julio de 2009 (Recurso: 2318/2005), el Tribunal Supremo recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional que se recoge en la sentencia del Pleno 170/1989, de 19 de Octubre , la cual trata del tema relativo a la incidencia de la Ley (en ese caso la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid) en los derechos patrimoniales de los propietarios de los terrenos incluidos en el Parque y distingue entre privación de propiedad o de cualquier otro derecho que deba ser indemnizable y establecimiento de limitaciones generales y específicas respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, (...)

Por último, concluye en el particular caso sometido que las limitaciones en ese caso no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el art. 45 CE y consagra por último la exigencia de que en la norma de declaración se establezca el límite adecuado a la protección de los derechos que, en ese caso particular se establecía y se consideró suficiente el que “los vínculos que se impongan ‘no resulten incompatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios’, técnica habitual en nuestro derecho utilizado ya por normas anteriores (Sentencia de 20/01/2003 , F.D. Quinto)”.

En la misma sentencia de 28 de julio de 2009, el Tribunal Supremo, expone lo siguiente:

“Con reiteración venimos dejando constancia de la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional y por este Tribunal Supremo en relación con las indemnizaciones procedentes como consecuencia de la aprobación de los PORN.

Efectivamente, en la STC 170/1989, de 19 de octubre se señalaba:

Los apartados 3 y 4 del art. 3 de la Ley impugnada ponen de manifiesto que el legislador ha establecido un límite a partir del cual entiende que sí existe privación de derechos. En efecto se establece que los límites fijados no serán indemnizables salvo que los vínculos que se impongan ‘no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios’. Se ha acudido, pues, a una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta

privación: el uso tradicional y consolidado. Esta técnica, utilizada también en el art. 87 de la Ley del Suelo respecto del suelo no urbanizable, tiende precisamente a permitir la identificación del contenido esencial de los derechos; el mismo principio se ha utilizado en la Ley de Aguas, estimándose por este Tribunal que no suponía vulneración alguna de la garantía indemnizatoria del art. 33.3 de la Constitución, sino delimitación del contenido de los derechos patrimoniales - STC 227/1988-

No cabe duda que en ocasiones podrán plantearse problemas concretos para enjuiciar si ese límite se sobrepasa o no. Pero, si así ocurriera, deberá en cada caso valorarse esa circunstancia por la autoridad competente, sin perjuicio de la facultad de revisión que los órganos judiciales posean de esas decisiones. Por lo que respecta a lo aquí cuestionado, la previsión legal de que sólo son indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien, no supone una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese contenido, en el que se incluye, tanto respecto de la propiedad como de otros derechos patrimoniales, la función social que deben cumplir”.

(...)».

En definitiva, en cuanto al alcance de las limitaciones derivadas de la declaración de espacios protegidos y de la aprobación de planes de ordenación de recursos naturales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 21 de octubre de 2003, 3, 7 y 30 de abril de 2009 y 24 de mayo de 2013) ha declarado que tales limitaciones sólo pueden generar derecho a la indemnización cuando se produzca una privación singular de la propiedad privada o de intereses patrimoniales legítimos, siendo necesaria la consolidación patrimonial

de los derechos económicamente relevantes (uso tradicional y consolidado, en expresión de la sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre, reiterado en la STS de 28 de julio 2009) para que su desaparición por obra de la nueva regulación pueda ser considerada como una privación singular susceptible de conferir derecho a la indemnización.

En consonancia con la doctrina jurisprudencial expuesta, el artículo 7.2 del Plan de Gestión aprobado por el Decreto 26/217 establece que *“las privaciones singulares de derechos subjetivos consolidados en el patrimonio de las personas físicas o jurídicas que pudieran derivar de la aplicación del régimen de protección sobre usos legítimos que se vinieran realizando anteriormente a la fecha de entrada en vigor del presente plan de gestión, únicamente serán objeto de indemnización en los términos establecidos por la legislación que regula la responsabilidad patrimonial de la administración o la legislación de expropiación forzosa, según proceda”*.

Conviene en este punto precisar el régimen de usos, aprovechamientos y actividades compatibles previstas en la Zona B – Protección y Mantenimiento de Usos Tradicionales- del Plan de Gestión:

“Además de los usos, aprovechamientos y actividades compatibles definidos para la zona A, y sin perjuicio de las directrices generales y medidas de regulación establecidas en el capítulo 5 de este Plan de Gestión, así como de los informes, autorizaciones o evaluaciones ambientales que en cada caso procedan en aplicación de la legislación vigente o en razón de competencia, también se consideran compatibles en esta zona los siguientes:

- *Construcciones e instalaciones de carácter agropecuario, forestal, cinegético o análogo, y sus elementos auxiliares previstos en el apartado 5.1.1 del Plan de Gestión, que sean acordes con lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, así como la ampliación de las existentes y las relacionadas con la gestión del espacio.*
- *Cultivos bajo plástico e invernaderos preexistentes y legalmente establecidos, y huertas para autoconsumo de nueva instalación, así como aquellas otras que provengan de recuperación de antiguas huertas actualmente fuera de explotación, sin perjuicio de las autorizaciones sectoriales de las administraciones competentes que, en su caso, pudieran corresponder.*
- *Construcción de centros destinados a la educación ambiental o centros de información e interpretación de la naturaleza, compatible con los objetivos de conservación del espacio.*
- *Áreas de ocio y recreo, con aparcamiento de baja intensidad e infraestructuras mínimas, que no afecten, de forma significativa, a los elementos Red Natura 2000.*
- *Actividades educativas y culturales que no supongan un uso intensivo de las áreas donde se desarrollen ni riesgos o molestias para las especies y los hábitats a conservar.*
- *Establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales rehabilitadas al efecto, sin que suponga, con carácter general, aumento de volumen edificado”.*

El tenor literal de la regulación de los usos reproducida permite afirmar, en primer término, que no se trata de limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado, toda vez que según la documentación obrante en el expediente de calificación urbanística, los terrenos en los que se ubicaban las parcelas en las que pretendía implantarse la actuación se encontraban clasificados por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Fresnedillas de la Oliva, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 24 de enero de 1991, como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido por su Interés Ganadero.

Por otro lado, de dicha regulación se infiere a su vez que no se trata de una privación singular sino de una delimitación general respecto de los usos y actividades permitidos en la totalidad de los terrenos incluidos en la zona B del Plan de Gestión y no solo de los terrenos incluidos en el ámbito del Proyecto promovido por los reclamantes.

Podemos hablar en este punto de lo que se llama “*cargas colectivas del sector*” (así STS de 21 enero de 2016), analizadas entre otros en el Dictamen 165/17 de esta Comisión, que se imponen a todas las empresas con el mismo objeto y que desarrollan su actividad en un sector sometido a intervención administrativa y cuyo establecimiento no permite entender cumplido el requisito de la individualización del presunto daño o perjuicio producido.

El Consejo de Estado ha acogido en sus dictámenes el concepto jurisprudencial de las llamadas “*cargas generales*”, definiéndolas como las cargas o consecuencias desfavorables que se giran con carácter uniforme a los administrados en cuanto miembros de la colectividad y que no derivan, por tanto, de una concreta y específica

situación o condición que identifique a alguno de ellos. El Consejo de Estado ha destacado (así su Dictamen de 21 de julio de 2011) que pertenecen a esa categoría de “*cargas generales*” las consecuencias desfavorables que se derivan para los agentes e intervinientes en tales sectores económicos como consecuencia de una modificación general del régimen administrativo específico que esté diseñado para cada uno de ellos, y que únicamente escapan a tal caracterización, y son, por tanto, daños susceptibles de ser indemnizados, aquellos perjuicios que una modificación especial del régimen jurídico establecido en dichos sectores imponga de un modo singularizado y especial a algunos agentes, entidades y personas que intervengan en los mismos, en función de una específica condición que en ellos concurra.

En definitiva, en este caso no puede hablarse de que los reclamantes como consecuencia del nuevo régimen jurídico establecido por la normativa autonómica hayan experimentado un sacrificio específico o haya sido objeto de trato desigual, de manera que la nueva regulación establecida por la Comunidad Autónoma sea especialmente gravosa para ellos y no para el resto de sujetos dedicados a la misma actividad.

Por otro lado, el artículo 7.2 del Plan de Gestión establece como premisa para que pueda proceder la indemnización en los términos establecidos por la legislación que regula la responsabilidad patrimonial, que se trate de “*usos legítimos que se vinieran realizando anteriormente a la fecha de entrada en vigor del presente plan de gestión*”. Sin embargo, en este caso, los reclamantes no habían iniciado la ejecución del Proyecto en el momento de la entrada en vigor del Decreto 26/2017. Para ser exactos, se habían limitado a solicitar la calificación definitiva y la preceptiva DIA, ambas obtenidas

en 2011, sin que a partir de ese momento hubieran realizado más actuaciones que las consistentes en la solicitud de prórroga de la DIA en dos ocasiones y la solicitud de licencia de desbroce para estudios previos en las parcelas al Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva.

De cuanto se ha expuesto cabe concluir que no concurren en el presente caso los presupuestos necesarios para que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y de lo dispuesto en el artículo 7.2 del Plan de Gestión aprobado por el Decreto 26/2017 pueda prosperar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

En otro orden de consideraciones y respecto de las alegaciones formuladas por los reclamantes acerca de la prórroga de la DIA concedida hasta el día 24 de mayo de 2017, compartimos las consideraciones contempladas en el informe de la Subdirección General de Impacto Ambiental de la Dirección General de Medio Ambiente de 11 de enero de 2019 en el que se concluye *“que el otorgamiento por dos años adicionales de la vigencia de la DIA, es decir hasta el 24 de mayo de 2017, se realizó conforme a la normativa vigente, no siendo responsabilidad de esta Consejería que, disponiendo de vigencia la DIA desde el 24 de mayo de 2011 y tras haberse tramitado 2 prórrogas ampliando su vigencia hasta el 24 de mayo de 2017, el promotor no haya iniciado las obras, por lo que se propone desestimar la reclamación patrimonial recibida”*.

Conviene añadir que el artículo 7.1 del Plan de Gestión precisa que en el espacio serán compatibles los proyectos y actividades que cuenten con una Declaración de Impacto Ambiental favorable o un Informe de Impacto Ambiental o resolución caso por caso que determine la no necesidad de Evaluación de Impacto Ambiental

ordinaria, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en dichas resoluciones y las mismas sean vigentes.

En este caso, la falta de ejecución del Proyecto desde 2011 hasta la entrada en vigor del Decreto 26/2017 es imputable exclusivamente a los promotores reclamantes sin que proceda trasladar la responsabilidad de tal inactividad a la Administración a través del instituto de la responsabilidad patrimonial.

En definitiva, a la luz de la jurisprudencia y de la normativa examinada cabe concluir que la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada debe ser desestimada al tener los reclamantes el deber jurídico de soportar el daño y no concurrir las premisas previstas jurisprudencial y normativamente para que exista derecho a percibir una indemnización, en los términos expuestos.

Por último, conviene añadir que aunque no se menciona expresamente en el escrito de reclamación, subyace en el mismo la idea de una presunta vulneración del principio de confianza legítima, y en este sentido todo cuanto se ha expuesto ha de completarse con una referencia a dicho principio, *“como trasunto de la seguridad jurídica, y con relevancia a los efectos sobre la antijuridicidad del daño”* y asentada en que *“la Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores”*, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2017 (recurso 871/2015), la cual, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional subraya lo siguiente:

«los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de

octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa -cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada- la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE» (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014 , FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución» (STC 270/2015, de 17 de diciembre)».

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir la antijuridicidad del daño alegado por los reclamantes.

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 20 de febrero de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 69/20

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid