

Dictamen nº: **316/21**
Consulta: **Alcalde de Humanes de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.06.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de junio de 2021, sobre la consulta formulada por el Alcalde de Humanes de Madrid, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. en su propio nombre y en representación de su madre Dña. y de su hermana Dña. (“*los reclamantes*”), por los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento del convenio urbanístico suscrito por el padre y esposo de los reclamantes, ya fallecido, y el Ayuntamiento de Humanes de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el Registro del Ayuntamiento de Humanes de Madrid el día 5 de agosto de 2019, las personas referidas en el encabezamiento formularon reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento del convenio urbanístico suscrito el 24 de enero de 2002, que adjuntan como documento 1 de su reclamación.

Señalan que el padre y esposo de los reclamantes era titular de la parcela nº ZZZ del polígono nº YYY del Catastro de Rústica del municipio

de Humanes de Madrid e inscrita en el Registro de la Propiedad nº1 de Fuenlabrada, con el número XXX, sobre la que se firmó el convenio referenciado más arriba, con la finalidad de agilizar el establecimiento de talleres y vías de acceso a la instalación de la vía C-5 de cercanías, planteada por el Ministerio de Fomento. Para ello y estando en tramitación un nuevo plan general de ordenación urbana en el municipio, el Ayuntamiento ofreció suscribir un convenio en virtud del cual el mismo ocuparía una superficie de 6.657 m² de la parcela a cambio de otorgar a su titular en el futuro PGOU el aprovechamiento tipo aplicable a los sistemas generales adscritos a suelos urbanizables sectorizados, dichos suelos a su vez se cederían al Ministerio de Fomento para la construcción de las instalaciones de RENFE.

Según relatan, el convenio suscrito el 24 de enero de 2002, fue objeto de una adenda el día 8 de noviembre por la que se hacía constar que el Ministerio de Fomento había iniciado la tramitación de la expropiación forzosa, y se acordaba que los derechos económicos de la expropiación revirtieran en el ayuntamiento. Concluye que, no obstante lo anterior, 17 años después el ayuntamiento ocupó los terrenos y cobró el justiprecio, sin que se haya aprobado el plan general lo que *“supone un enriquecimiento ilícito proscrito por nuestro ordenamiento jurídico”* ya que es única y exclusiva la responsabilidad del Ayuntamiento de Humanes de Madrid en el incumplimiento del convenio urbanístico.

Aducen a mayor abundamiento que se ha comprobado mediante un levantamiento topográfico realizado que la ocupación efectiva de la finca no fue de 6.657 m², sino de 7.281,21 m².

Señalan que el daño ya ha sido evaluado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sendas sentencias de 9 de septiembre de 2011 (rec. 688/2007, 247/2007 y 450/2008) con motivo del expediente expropiatorio Modificación nº1 Cercanías de Madrid, prolongación de la línea C-5, tramo Fuenlabrada-Humanes de Madrid, seguido por el

Ministerio de Fomento con el resto de propietarios que no firmaron el convenio, en que el precio del suelo queda fijado en 56,75 euros/m², al que, según aduce, deberán sumarse los intereses indemnizatorios previstos en los artículos 52.8 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Finalmente fijan como cuantía del daño causado la cantidad de 413.208,67 euros, más intereses legales desde la fecha en que se produjo la cesión o subsidiariamente desde agosto de 2002, en que se produjo según las sentencias reseñadas la ocupación de los terrenos por parte de RENFE.

Aportan para acreditar lo anterior, el convenio urbanístico suscrito, nota simple del Registro de la Propiedad de Fuenlabrada, certificado de defunción del firmante del convenio, testamento a favor de su esposa a la que lega el usufructo universal de toda su herencia, y de sus hijos a título de nuda propiedad, varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, e informe topográfico relativo a la finca registral n^o XXX.

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

El 24 de enero de 2002 el Ayuntamiento de Humanes de Madrid firmó a través de su alcalde un convenio urbanístico con D., por el que el indicado señor accede a la ocupación por el ayuntamiento de una superficie de 6.657 m², de la parcela XXX según el Registro de la Propiedad de Fuenlabrada, que serán destinados por RENFE a la construcción de una base de mantenimiento según plano que se adjunta al convenio. La superficie objeto de ocupación podrá variarse al llevarse a cabo el replanteo de las obras. A cambio se adjudica al firmante el aprovechamiento que resulte de multiplicar la superficie objeto del convenio por el aprovechamiento tipo que el nuevo PGOU fije para el

suelo urbanizable sectorizado produciéndose la valoración definitiva del suelo a la aprobación del indicado PGOU.

Dicho convenio fue objeto de adenda al haber iniciado el Ministerio de Fomento los trámites de expropiación forzosa del suelo objeto del convenio, exponiendo que en virtud del convenio firmado los derechos económicos derivados de la expropiación han de revertir a favor del Ayuntamiento que se subroga en los derechos y obligaciones que pudieran corresponder a D.

Iniciada la tramitación del Plan General, se desarrollaron diversos documentos integrantes del procedimiento de elaboración del mismo, en concreto varias versiones del documento de Avance, el último de ellos en febrero de 2019.

El 28 de marzo de 2011 se remite a la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, el documento denominado *“Adecuación a la Nueva Redacción de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid aprobada el 23 de diciembre de 2010”*. El 18 de mayo de 2018, se recibe resolución del Director General de Urbanismo, devolviendo el expediente y requiriendo pronunciamiento del Pleno respecto a la continuación o no con la tramitación del documento presentado y el sometimiento al trámite de información pública del Documento Inicial Estratégico. Evacuado dicho trámite según se informa se remite a la citada dirección general certificado de realización y resultado del trámite de información pública.

Con fecha 24 de junio de 2019 se inicia la Evaluación Ambiental Estratégica del Avance del Plan General de Ordenación Urbana del término de Humanes de Madrid.

No se informa de actuaciones posteriores.

TERCERO.- Recibida la reclamación por el Ayuntamiento de Humanes de Madrid, mediante Decreto del Concejal Delegado de Responsabilidad Patrimonial de 18 de septiembre de 2019, se dispuso la incoación del expediente, el nombramiento del instructor del mismo y el traslado a la compañía aseguradora del ayuntamiento conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Así mismo, se requiere a los reclamantes para que indiquen la evaluación económica de los daños, si fuera posible aportando facturas de los gastos que desea reclamar, y el documento que acredite la representación y legitimación que dicen ostentar, así como los medios de prueba de que intenten valerse en el plazo de 10 días hábiles. Dicho decreto se notificó a los interesados con fecha de salida el día 10 de febrero de 2020.

Con fecha 17 de febrero de 2020 consta que se aportó escritura de poder general para pleitos otorgada el 13 de febrero de 2020 a favor del letrado de los reclamantes y las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, más arriba señaladas.

Junto con dicha documentación se incorpora un escrito de manifestaciones del letrado representante de los reclamantes, en el que reitera que *“el daño causado a mis representados, como herederos universales de los bienes y derechos de su fallecido padre, D., se fijó en el importe de 413.208,67 € más intereses, en base a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que fijaban el valor del suelo en 56,75€/m² en fincas afectadas por el mismo proyecto, del que trae causa el convenio objeto de la Litis”* y se propone como prueba documental toda la documentación aportada en la reclamación.

Se incorpora asimismo el informe del servicio causante del daño, firmado por un técnico de Gestión de Urbanismo de fecha 2 de diciembre

de 2020, en el que se explican las actuaciones llevadas a cabo en relación con la tramitación del PGOU del ayuntamiento. En concreto indica que *“iniciada la tramitación del Plan General, el equipo redactor elaboró un primer documento de Avance (Marzo/2.002) que posteriormente, en atención a diversos requerimientos de informes sectoriales y adaptación a modificaciones normativas fue sustituido por otros documentos de Avance de distintas fechas (Enero/2006, Mayo/2010). El último Avance del Plan General es el fechado Febrero/2.019”*, siendo así que en los diversos ejemplares del Avance se recoge una relación de convenios urbanísticos, entre los que se encuentra el convenio nº 4/2002, firmado con el padre y esposo de los reclamantes.

El Informe de Impacto Territorial fue solicitado a la Dirección General de Urbanismo inicialmente en 2007.

En fecha 14 de junio de 2010 fue remitido el documento de Avance de mayo de 2010, para la emisión del preceptivo informe y el 28 de marzo de 2011 se remite el documento denominado *“adecuación a la Nueva Redacción de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid aprobada el 23 de diciembre de 2010”*.

El 18 de mayo de 2018, se recibe resolución del Director General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, devolviendo el expediente y requiriendo pronunciamiento del Pleno respecto a la continuación o no de la tramitación del documento presentado y el sometimiento al trámite de información pública del Documento Inicial Estratégico exigido por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, todo ello con anterioridad a la remisión de la documentación para la obtención del Informe de Impacto Territorial por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. En atención a este último requerimiento el Ayuntamiento presentó el 23 de mayo de 2019 en la Dirección General de Urbanismo: avance del Plan General, Documento Inicial Estratégico y

Certificado de realización y resultado del trámite de información pública, indicando que hasta la fecha no se ha recibido contestación.

Se explica asimismo que la Dirección General de Medio Ambiente comunicó al ayuntamiento que con fecha 24 de junio de 2019 se inició la Evaluación Ambiental Estratégica del Avance del Plan General de Ordenación Urbana del término de Humanes de Madrid. En fechas 13 de diciembre de 2019 y 3 de enero de 2020, se han contestado sendos requerimientos de documentación para incorporar al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

Concluye que *“por tanto, se puede afirmar que el procedimiento de aprobación del Plan General se encuentra pendiente de la previa aprobación del Avance, para lo cual es preceptiva la obtención del Informe de Impacto Territorial”*.

El 29 de enero de 2021 se recibe escrito del abogado representante de los reclamantes, interesando que se agilicen los trámites correspondientes para dictar resolución y que al amparo del artículo 35.a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC, se les notifique el estado de la tramitación del procedimiento y, en concreto, si se ha realizado la consulta preceptiva a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Mediante escrito de fecha de salida 24 de febrero de 2021 se concede trámite de audiencia a los interesados, que el día 9 de marzo siguiente presentan escrito de alegaciones en el que ponen de manifiesto que no ha sido posible acceder al expediente a pesar de los intentos de contactar con el ayuntamiento con esta finalidad, solicitando en consecuencia, para evitar que se produzca indefensión ante la imposibilidad de obtener una copia del expediente, que se proceda a suspender el plazo otorgado para formular alegaciones en el trámite de

audiencia. Consta que finalmente el día 11 de marzo de 2021, el abogado de los reclamantes accedió al expediente, tras lo que con fecha 18 de marzo dirigió un escrito al ayuntamiento, en el que se afirma que se ha comprobado que en el expediente que se acompaña a dicho trámite de audiencia no figura la consulta a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, y solicita en consecuencia que *“acuerde remitir a esta parte la consulta a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para que, una vez recibida, se puedan formular nuevas alegaciones correspondientes al expediente de RPA nº RP10/2019”*.

El 16 de abril de 2021 se dicta propuesta de resolución, en el sentido de no reconocer el derecho a recibir la indemnización solicitada por falta de acreditación de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos.

CUARTO.- Mediante oficio firmado el día 1 de junio de 2021 por el Alcalde de Humanes de Madrid, se formula la preceptiva consulta a esta Comisión, a través del Consejero de Vivienda y Administración Local.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente 296/2021, a la letrada vocal Dña. Elena Hernández Salguero, que formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en sesión de 29 de junio de 2021.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f.a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad

patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y por solicitud de órgano competente para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en cuanto han sufrido el daño que imputan a la falta de cumplimiento del convenio urbanístico, a título de sucesores del firmante del mismo, lo que acreditan mediante la aportación de testamento otorgado el 21 de enero de 1999, y certificado de defunción del aquél.

La reclamación inicial únicamente aparece firmada por uno de los interesados que dice actuar en nombre y representación de las otras dos interesadas, si bien no se acompaña documento alguno que permita tener por acreditada la misma. Esto no obstante, a requerimiento del instructor se aporta escritura de apoderamiento por los tres interesados a favor del abogado con el que continúan las actuaciones, por lo debe entenderse que dicha representación, aunque posterior a la fecha de presentación del escrito de reclamación, está suficientemente acreditada.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Humanes de Madrid por ser firmante del convenio a cuyo incumplimiento se vincula la producción del daño.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (*ex* artículo 67 LPAC). En el caso sujeto a examen, no se imputa a la Administración un hecho del que se derive la responsabilidad, sino precisamente que ha sido su

inactividad, su falta de actuación, la que motiva la reclamación, lo que dificulta la determinación del *dies a quo*, esto es, del momento que hay que considerar como inicio del cómputo para el ejercicio de la acción. Teniendo en cuenta que, según el escrito de reclamación, la inacción de del Ayuntamiento de Humanes de Madrid, consistente en la falta de cumplimiento del convenio, se prolonga en el tiempo (desde el año, 2002) y que, según los interesados la situación persiste en el momento de formular su reclamación, debe entenderse formulada en plazo la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En relación con el procedimiento tramitado, se observa que los interesados no han formulado escrito de alegaciones en el entendimiento de que el expediente no estaba completo hasta la incorporación al mismo del dictamen de esta Comisión, habiendo solicitado expresamente que se diera traslado a la misma para que posteriormente se les concediera trámite de audiencia. De acuerdo con lo establecido en el artículo 91 de la LPAC *“Una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 (del órgano consultivo) o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente”*, de donde resulta con claridad que en los casos en que sea preceptivo el dictamen la resolución debe emitirse una vez evacuado éste sin más trámites ulteriores, mientras que cuando tal dictamen no sea preceptivo el último trámite antes de resolver será la audiencia a los interesados. De esta forma el dictamen de esta Comisión no forma parte de la instrucción del expediente administrativo siendo el último trámite que debe verificarse antes de resolver el procedimiento y sobre el que los interesados no tienen la oportunidad legal de pronunciarse.

En este caso lo cierto es que consta haberse concedido a los interesados trámite de audiencia de forma correcta el día 24 de febrero de 2021 y que los mismos a pesar de las dificultades iniciales han accedido al expediente administrativo el día 11 de marzo de 2021. La circunstancia de que requiriesen al Ayuntamiento para que solicitara el dictamen y se les diera traslado del mismo con carácter previo a la formulación de alegaciones no enerva la corrección de la tramitación del procedimiento, por más que hubiera sido deseable desde la óptica de la buena administración que se les advirtiera del planteamiento erróneo de su solicitud, que podría determinar, como así ha sido, que no evacuasen el trámite concedido.

Por último, con fecha 16 de abril de 2021 se emite informe-propuesta de resolución según lo exigido en el artículo 91 de la LPAC, en la que se propone no conceder *“el derecho a recibir la indemnización solicitada, como consecuencia de los daños sufridos, por importe de 413.208,67 € más intereses legales por los daños sufridos por el incumplimiento de lo acordado en el convenio urbanístico de 24 de enero de 2002 habiendo sido no confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos”*.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada actualmente por la LRJSP, en sus artículos 32 y siguientes.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de

11 de julio de 2016 (recurso 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014), requiere el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado 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 -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005) y otras sentencias allí recogidas, *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo por quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en*

meras especulaciones o expectativas” constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial concretada en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado “que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.

Conforme a lo que acabamos de decir, procede, en primer término, analizar la realidad del daño alegado.

Con carácter previo cabe advertir que los reclamantes aducen que el ayuntamiento ocupó una superficie de la parcela superior a la que estaba estipulada en el convenio, aportando para acreditar esta circunstancia un informe topográfico, y extienden el importe en que cifran los daños padecidos a la superficie que según aducen excede de la convenida. De esta forma si multiplicamos los 7.281,21 m² por el importe fijado como justiprecio por el Tribunal Superior de Justicia hecho valer por los reclamantes (56,75 euros) se obtiene la cantidad total objeto de reclamación (413. 208,67 euros). Esto no obstante, no cabe incluir el presunto exceso de ocupación en una reclamación de responsabilidad patrimonial, de manera que tratándose de un posible supuesto de vía de hecho los reclamantes en su caso deberían accionar contra el mismo de la manera que tengan por conveniente.

Es de aplicación la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora en virtud de la cual no puede utilizarse la vía administrativa de la reclamación de la responsabilidad patrimonial para sustituir a la vía judicial o reabrir instancias o plazos procesales ya precluidos. Así lo ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (Dictamen 259/17, de 22 de junio y el Dictamen 488/17, de 30 de noviembre, entre otros), en el sentido de que la responsabilidad patrimonial no puede convertirse en una vía alternativa a la de los correspondientes procedimientos de revisión de los actos administrativos tanto ante la propia Administración como ante la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa so pena de incurrir en fraude de ley (artículo 6.4 del Código Civil). Hemos de subrayar que este criterio se recoge igualmente en la jurisprudencia, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (recurso 299/2014), al afirmar que la acción de responsabilidad patrimonial *“no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotado aquellos, invocando, como se hace en este caso, vicios o motivos de ilegalidad del acto causante cuando no se trata de la impugnación del mismo sino exclusivamente de una reclamación de responsabilidad patrimonial”*.

De esta forma solo alcanzaría la consideración de daño en su caso la cantidad derivada del incumplimiento del convenio urbanístico invocado.

Sobre este extremo conviene recordar que los convenios urbanísticos ostentan naturaleza contractual, según ha venido reconociendo reiteradamente la jurisprudencia.

Señala el Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de marzo de 2020, (recurso 2782/2019) *“debemos comenzar recordando que, en diferentes ocasiones, y con distintas perspectivas y finalidades, nos hemos pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, considerándolos, siempre, como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración pública -o entidad de ella dependiente- y que se suscribe con la finalidad de intervenir o de llegar a acuerdos en relación con el planeamiento urbanístico o con la gestión del mismo. Así, en la STS 1649/2017, de 31 de octubre (ECLI: ES: TS: 2017: 3834, RC 1812/2016) hemos sintetizado y reiterado una anterior doctrina: “Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, como ya ha tenido ocasión de afirmar dicha Sala. Dada dicha naturaleza, deben asumir, por*

reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración. Desde esa perspectiva solo cabría instar la nulidad del Convenio suscrito por concurrencia de algún vicio en la prestación del consentimiento (art. 1265 C. civil). Lo cierto es que el convenio una vez firmado, nace al mundo jurídico como acuerdo de voluntades, pues se perfecciona por el mero consentimiento, siempre que concurren los requisitos de validez conforme a los artículos 1258 y 1261 del Código Civil y desde entonces tiene fuerza vinculante para las partes (ver STS, Sala 3ª, Secc. 6ª, de 26 de octubre de 2005, rec. 2.188/2001). Igualmente, y conforme a la misma, es admisible que por alteraciones posteriores a su firma el cumplimiento del convenio devenga inexigible, como la inconstitucionalidad declarada de la normativa vigente en que se amparaba, en virtud de la STC 61/1997, de 20 de marzo (STS, Sala 3ª, Secc. 5ª, de 6 de febrero de 2007, rec. 4290/2003). Cuando lo que se predica es el incumplimiento de obligaciones, conviene recordar que si éste es parcial (como la no iniciación de actuaciones sobre una calle asumidas por el Ayuntamiento) no conlleva la resolución del convenio pues tal decisión rompería el equilibrio patrimonial expresado en el mismo (ver STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 21 de febrero de 2006, rec. 7866/2002). Esta sentencia destaca la naturaleza del Convenio, que no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. Cree o no derechos u obligaciones para terceros, como especifica esta resolución, los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1257 del Código Civil. Convenio urbanístico al que debemos considerar como un instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares, que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general,

siendo su finalidad la de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística. Como tal vincula a las partes que lo han concertado en los términos que señala el Código Civil, al quedar establecida con claridad suficiente el acuerdo de voluntades alcanzado. En consecuencia, las prestaciones asumidas por las partes a través del convenio, en la medida en que coinciden con las exigidas en las Leyes o por los planes en vigor, son exigibles directamente en virtud de lo dispuesto en tales normas”.

Por tanto, para apreciar si efectivamente se ha producido tal incumplimiento generador de daño debe acudirse al propio contenido del convenio, que no establece un plazo en el que deba atenderse, sino que condiciona el pago a la aprobación del PGOU del municipio, conforme al que se verificará el reparto de aprovechamientos. Si bien es cierto que ha transcurrido un importante lapso de tiempo desde la firma del convenio sin que se materializara su contenido a favor del padre y esposo de los reclamantes, no es menos cierto que de lo expuesto en el informe emitido por el técnico de urbanismo, resulta que el Ayuntamiento ha realizado distintos trámites que no permiten afirmar que se haya producido la situación de inactividad invocada.

En concreto:

-Avances de planeamiento de marzo de 2002, enero de 2006, mayo de 2010 siendo el último Avance del Plan General de febrero de 2019.

-Informe de Impacto Territorial solicitado a la Dirección General de Urbanismo inicialmente en 2007.

-Adecuación a la nueva redacción de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid aprobada el 23 de diciembre de 2010 que se remite el 28 de marzo de 2011 a la Dirección General Urbanismo de la

Comunidad de Madrid.

-Devolución del expediente por Resolución del Director General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, el 18 de mayo de 2018 requiriendo pronunciamiento del Pleno respecto a la continuación o no con la tramitación del documento presentado y el sometimiento al trámite de información pública del documento inicial estratégico exigido por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. En atención a este último requerimiento el Ayuntamiento presentó el 23 de mayo de 2019 en la Dirección General de Urbanismo: avance del Plan General, documento inicial estratégico y certificado de realización y resultado del trámite de información pública.

Por tanto, a juicio de esta Comisión no se ha producido el incumplimiento al que los reclamantes imputan la producción del daño padecido, sin cuyo presupuesto de hecho no cabe apreciar el requisito del nexo causal, ni el de antijuridicidad del daño. No obstante lo anterior cabe recordar la obligación, en aras al principio de buena administración, que debe presidir la actividad de las administraciones públicas, de resolver de la forma más rápida posible ocasionando los menores detrimentos a los ciudadanos.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no apreciarse falta de cumplimiento del convenio urbanístico

celebrado entre el padre y esposo de los reclamantes y el Ayuntamiento de Humanes de Madrid.

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 29 de junio de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 316/21

Sr. Alcalde de Humanes

Pza. de la Constitución, 1 – 28970 Humanes de Madrid