

Dictamen nº: **318/22**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.05.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de mayo de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., D., INVERSIONES ZOARA S.L., NEBUL REAL STATE S.L Y CORPORACIÓN X S.L. (en adelante, “*los reclamantes*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por la vinculación singular que afecta a un edificio situado en la calle (...), núm. (...).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de febrero de 2020 los reclamantes presentaron un escrito en el registro del Ayuntamiento de Madrid en el que indicaban que las vinculaciones singulares constituyen una excepción a la regla general que establece que la delimitación del contenido de la propiedad que efectúa la ordenación territorial o urbanística no genera derecho a indemnización alguna.

Es así por cuanto una determinación del planeamiento que limita o afecta singularmente y que no puede ser objeto de equidistribución entre los propietarios de tal forma que priva al propietario de una parte del contenido normal de su derecho de propiedad resulta necesariamente indemnizable ya que el propietario no tiene el deber jurídico de soportar dicha carga.

La posibilidad de indemnizar esas situaciones aparece recogida en el artículo 48 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU).

En concreto la situación urbanística de la parcela de la calle (...), núm. (...) es la siguiente: clasificación: suelo urbano consolidado; uso y tipología: residencial NZ1 Grado 3º, nivel A; superficie parcela 250 m²; superficie construida 506 m²; catalogación: nivel protección 2 con un grado de protección estructural que conlleva la conservación de volumetría y elementos arquitectónicos más destacados. Solo se permitirán las obras de conservación, consolidación y restauración (artículo 4.3.12 Normas urbanísticas (NNUU) del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOUM) así como de restauración parcial (artículo 4.3.12.4 NNUU).

Dado su nivel de protección 2 no puede materializar la edificabilidad que sí pueden materializar los propietarios de edificaciones del entorno sin que sea posible la equidistribución. Considera que ello supone un caso claro en el que procede indemnizar.

En cuanto a la cuantía aporta un informe pericial redactado por un arquitecto superior que ha calculado la indemnización en 8.881.712,79 euros de acuerdo con el método residual estático.

Los parámetros del informe son:

- Valor de mercado: 11.779,19 euros/m²
- Coste construcción residencial: 1.040 euros/m² (construcción plantas bajo rasante para aparcamiento).
- Gastos necesarios: 20% sobre el coste de construcción
- Gastos de comercialización: 3% sobre ventas
- Beneficio del promotor: 20,59%
- No se consideran gastos de financiación propia

Valor repercusión suelo para el uso considerado: 7.752,48 euros/m².

Sobre esta base el valor de la superficie edificable sería de 12.393.812,58 euros. Descontando el valor de la edificación existente que un segundo informe pericial cifra en 3.512.0399,46 euros, la cantidad a compensar sería de 8.871.712,79 euros.

Afirma que, partiendo de la definición de vinculación singular contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2018, la parcela, al estar catalogada como nivel de protección 2 no puede materializar la edificabilidad que pueden las edificaciones del entorno.

Considera que concurren los requisitos que para la inactividad de la Administración establece el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Entiende que concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración de acuerdo con el artículo 48 c) y d) del TRLSRU.

Por ello aplicando esa inactividad al presente caso y que “*las disposiciones administrativas urbanísticas*” (sic) del Ayuntamiento de Madrid son firmes y no impugnadas (sic) y añadiendo la trascendental doctrina de la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2018, la indemnización solicitada es una prestación de obligado cumplimiento ya que la nueva configuración del recurso de casación hace que una única sentencia del Tribunal Supremo sea de obligado cumplimiento para los particulares y los poderes públicos.

Por ello y sin perjuicio de la posibilidad de llegar a un acuerdo solicita una indemnización de 8.871.712,79 euros.

Aporta los informes periciales citados.

Con fecha 14 de mayo de 2020 la directora general de Gestión del Patrimonio remite el citado escrito a la Dirección General de Planeamiento al considerar que no se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial. Dicha resolución se comunica a los reclamantes.

Con fecha 22 de octubre de 2020 los reclamantes presentan un escrito en el que, con idéntica fundamentación a la del anterior, solicitan la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid al amparo del artículo 48 b) del TRLSRU.

Considera que la relación de causalidad es inequívoca (entre el actuar y el no actuar del Ayuntamiento) por lo que plantean la terminación convencional y reprochan al ayuntamiento que no

acepte que la jurisprudencia es fuente del derecho y proceda a indemnizar al amparo del artículo 29 de la LJCA.

Consideran que la reclamación no está prescrita al entender que el plazo de un año se computa desde que se consolidó la lesión, lo que consideran que se produjo con la resolución de 21 de julio de 2020 por la que se declaró la inadmisión de la “*presente indemnización*”.

Solicita una indemnización de 8.871.712,79 euros.

Aporta escrituras de poder y los informes periciales anteriormente aportados.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones II de 4 de noviembre de 2021 se requirió a los reclamantes para que aportasen: acreditación de la condición de propietarios mediante certificación registral actualizada de INVERSIONES ZOARA S. L, NEBUL REAL STATE S.L. Y CORPORACIÓN X S.L. y en caso de aportarla deberán suscribir la reclamación; indicación de la fecha en la que sucedieron los hechos; declaración de no haber sido indemnizados por los mismos hechos o la existencia de otras reclamaciones por los mismos hechos así como cualquier medio de prueba del que intentase valerse. Dicho acuerdo fue notificado el 5 de noviembre de 2021.

Consta la tramitación de un recurso contencioso administrativo (P.O. 456/21) ante el Juzgado de lo Contencioso

Administrativo nº 25 de Madrid contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 10 de noviembre de 2021 se solicita informe a la Dirección General de Planeamiento respecto a una serie de cuestiones.

El citado informe se emite el 1 de diciembre de 2021. En el mismo se indica que la finca consta en el Registro de la Propiedad con una superficie de 250 m², estando parcialmente ocupada por una vivienda unifamiliar en uso con una superficie construida de 506 m² según el catastro.

De acuerdo con el PGOUM se trata de suelo urbano consolidado, su uso cualificado es residencial.

Está ubicada físicamente en la Norma Zonal 1 Grado 3º, nivel A de usos. Según las NNUU (artículo 8.1.2) en esta norma zonal, el uso cualificado es el residencial y la tipología corresponde a la de edificación entre medianerías formando manzana cerrada. En concreto, el grado 3º se ha asignado a las manzanas típicas de los antiguos ensanches, aquellas en las que, mediante el trazado de una alineación interior máxima, se obtiene un patio de manzana de dimensiones correctas.

En concreto la edificación tiene asignado un nivel 2 de protección, grado Estructural. Número de catálogo 15054. La parcela se encuentra: dentro del área de planeamiento específico (APE) del Centro Histórico 00.01 delimitado en el Plano de Ordenación del PGOUM así como dentro del ámbito del Recinto Histórico de la Villa de Madrid, declarado Bien de Interés Cultural (BIC) en la categoría de Conjunto Histórico por la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la normativa aplicable, el artículo 8.0.6 de las NNUU establece que cuando un edificio, parcela, espacio libre o cualquier elemento esté incluido en alguno de los catálogos de protección, el régimen de obras será el previsto en el título 4 que tendrá preferencia sobre las que autorice la norma zonal por la que se regule.

A su vez el artículo 4.3.5 de las NNUU establece que la catalogación de un edificio con algún nivel de protección, determina la aplicación preferente de lo dispuesto en ese capítulo sobre la norma zonal correspondiente en materia de parcelación, uso y obras en los edificios. La norma zonal será aplicable con carácter subsidiario en todo lo que no esté en contradicción con la regulación contenida en ese capítulo.

Al tener el edificio en cuestión el nivel 2, grado de protección estructural se encuentra sujeto al título 4 de las NNUU con preferencia a las de la norma zonal, siendo esta la norma común desde 1997 para todas las edificaciones con un nivel y grado de catalogación, independientemente de la norma zonal donde se ubiquen.

Respecto a la fecha desde la que el edificio cuenta un nivel de protección 2 recuerda que el PGOUM fue aprobado el 17 de abril de 1997, siendo este plan el que asignó dicho nivel, permaneciendo inalterado desde hace 24 años.

En cuanto a la aplicación a este edificio del artículo 4.3.12 de las NNUU reitera la preferencia de aplicación del título 4 de las NNUU a los edificios catalogados.

Por tanto resulta aplicable dicho artículo por lo que se permiten obras de conservación, consolidación, restauración,

acondicionamiento, reestructuración puntual, reestructuración parcial sin desvirtuar los elementos de restauración obligatoria, y reconfiguración que deberán eliminar los impactos negativos que existan (apartado 4 del artículo 4.3.12.4). El apartado 3 de dicho artículo prohíbe la ampliación en edificios catalogados en nivel 1 y 2, salvo que la ficha de catalogación o condiciones específicas lo permitan y a reserva de lo contemplado en el capítulo 4.10 de las NNUU.

A su vez la sección 2^a del capítulo 4.10 del título 4 establece las condiciones en las que se puede tramitar un Plan Especial de protección. Al contemplar estos planes especiales el apartado 2 c.2 del artículo 4.10.6 establece que, en el caso de edificios no dotacionales regulados por grados o Norma Zonal distinta a la Norma Zonal 1 en grado 5, dichas ampliaciones estarán limitadas al menor de los siguientes parámetros: a) la edificabilidad contemplada por la normativa urbanística; b) el 10% de la edificabilidad existente.

Añade que la resolución de 19 de julio de 2020 del director general de Planeamiento inadmitió a trámite la solicitud planteada al amparo del artículo 29 de la LJCA. Contra la misma se interpuso recurso contencioso-administrativo (P.O. 346/2020) y que se asignó al Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid. Consta que dicho juzgado dictó Decreto de 13 de mayo de 2021 por el que se acuerda tener por desistida y apartada a la parte recurrente y Diligencia de Ordenación de 22 de octubre de 2021 que declara la firmeza del citado Decreto.

En cuanto a si la parcela tiene una edificabilidad consolidada de 516, 24 m² y de no existir un grado de protección se elevará a 1.598,64 m², exponen que no disponen de documentación que

pueda confirmar la edificabilidad consolidada existente, si bien en catastro figura una superficie construida de 506 m².

Según consta en la ficha de condiciones urbanísticas, con medición automatizada de la superficie de parcela no confirmada con medición real, la Norma Zonal 1 grado 3º establecería una edificabilidad a la parcela, de no estar protegida, de 1.598,69 m².

Respecto a si la posible indemnización debe calcularse con arreglo al método residual estático considera que es una cuestión competencia de la Dirección General de Gestión Urbanística.

Por último destaca que la resolución de inadmisión de 21 de julio de 2020 no generó ningún derecho a los reclamantes y que la protección del edificio fue asignada por el PGOUM de 17 de abril de 1997.

Con fecha 7 de diciembre de 2021 se solicita informe a la Dirección General de Gestión Urbanística respecto a la corrección de la valoración aportada por los reclamantes y las posibles discrepancias en cuanto a método, conceptos, testigos, etc.

El 10 de diciembre de 2021 se da traslado de la reclamación a Allianz como aseguradora del Ayuntamiento.

El 15 de diciembre de 2021 emite informe la Dirección General de Gestión Urbanística.

Según dicho informe la valoración aportada por los reclamantes se efectúa siguiendo los principios de la Orden ECO/805/2003 de 27 de marzo, cuyo ámbito de aplicación se recoge en su artículo 2 (garantías hipotecarias, solvencia de entidades aseguradoras, patrimonio de instituciones de inversión colectiva, patrimonio de fondos de pensiones) por lo que no abarca

el supuesto planteado por los reclamantes que encajaría en lo dispuesto en el artículo 21 del TRLSRU y el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

Considera igualmente que los inmuebles testigos seleccionados no cumplen los requisitos establecidos para ser comparables en la Orden ECO/805/2003. No se justifican los valores de plazas de aparcamiento ni se hace un estudio de las plazas de aparcamiento en la zona, no hay relación entre los valores y no se establece un coeficiente de negociación. Realiza una crítica individualizada de los seis testigos seleccionados, que, por otra parte, no se consideran significativos al ser el mínimo establecido.

No explica el informe pericial los criterios de homogeneización exigidos en la Orden ECO/805/2003 y en cuanto a los datos utilizados se han utilizado seis testigos con una horquilla importante en los valores de venta (3.588 euros/m²-14.240,51 euros/m²), los testigos están situados a más de 1,5 km de distancia y en sentido oeste del distrito (la zona más cara) pero ninguno en la zona este donde está la finca y los precios no son tan elevados.

Si se utilizan testigos situados en la zona (12) salen valores mucho más bajos que determinan un coeficiente K muy alejado del recogido en el informe. Del mismo modo considera muy bajos los costes de construcción y efectúa una serie de críticas en cuanto a aspectos formales del informe.

Concluye entendiendo que: a) los valores de repercusión de suelo están muy alejados de los adecuados; b) no se desarrollan los criterios empleados para la homogeneización de testigos; c) hay un sesgo importante en la elección de los testigos; d) se incumplen los requisitos formales establecidos en la Orden ECO/805/2003; e) al tratarse de una valoración urbanística debería realizarse con arreglo

al Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

Con fecha 20 de diciembre de 2021 se concede trámite de audiencia a los reclamantes que es notificado el 22 de diciembre sin que conste en el expediente la presentación de alegaciones.

El 29 de diciembre Allianz rechaza la cobertura al entender que el hecho generador (aprobación del PGOUM) está fuera del ámbito temporal de la póliza y excluido de la cobertura al tratarse de un acto normativo.

Con fecha 28 de enero de 2022, el subdirector general de responsabilidad patrimonial formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación.

Considera que los reclamantes no tienen legitimación al tratarse de una copropiedad sin que todos los reclamantes hayan acreditado su porcentaje de propiedad (pese a haber sido requeridos) y sin que la reclamación se ejerza en beneficio de la comunidad.

Entiende que la reclamación estaría prescrita al ser el hecho generador del daño que reclaman, la aprobación del PGOUM el 17 de abril de 1997.

En cuanto al fondo de la reclamación afirma que no concurren los requisitos fijados por la jurisprudencia para indemnizar las vinculaciones singulares urbanísticas al ser la edificabilidad fijada en el APE 00.01 para todas las edificaciones existentes en el entorno y sin que hayan hecho uso de la posibilidad de efectuar obras de ampliación mediante la presentación de un plan especial.

Por último, rechaza la valoración efectuada por los recurrentes partiendo de los argumentos del informe elaborado por la Dirección General de Gestión Urbanística.

Con fecha 15 de febrero de 2022 se remitió el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora que emitió el Dictamen 143/22, de 15 de marzo, en el que se consideraba necesaria la retroacción del procedimiento para recabar informe de la Comunidad de Madrid.

El 22 de marzo de 2022 se solicitó informe a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid.

No consta la presentación de alegaciones por parte de la Consejería.

Obra en el expediente la remisión de la documentación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 25 de Madrid.

Finalmente, con fecha 8 de abril de 2022, el subdirector general de responsabilidad patrimonial formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación al apreciarse falta de legitimación activa de los reclamantes, haber prescrito el derecho a reclamar, no acreditarse la relación de causalidad, no concurrir la antijuridicidad del daño y no acreditarse la cuantificación del daño reclamado.

TERCERO.- El alcalde de Madrid, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del consejero de Administración Local y Digitalización que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 27 de abril de 2022, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen,

siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 24 de mayo de 2022.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de diversa documentación adecuadamente numerada y foliada.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en cuanto son los propietarios de la parcela que consideran objeto de una vinculación singular urbanística.

La propuesta de resolución niega esa legitimación al considerar que no se ha acreditado que todos los reclamantes sean propietarios y que en todo caso la reclamación de responsabilidad por uno de ellos no aprovecha a los demás.

No puede compartirse ese criterio puesto que a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 22 de octubre de 2020 se acompaña una certificación registral de la que resulta que dos de los reclamantes son copropietarios de la parcela. Si bien es cierto que requeridos los otros reclamantes para que acreditaran su propiedad no cumplieron el requerimiento, ello no impide el reconocer la legitimación de esos dos reclamantes al amparo del artículo 394 del Código Civil. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo (Civil) de 21 de diciembre de 2020 (rec. 962/2020):

“En cuanto a la comunidad ordinaria, es doctrina reiterada de esta sala, en interpretación del art. 394 CC, la de que cualquiera de los comuneros puede ejercitar acciones en beneficio de la comunidad, siempre que no se demuestre una actuación en beneficio exclusivo del actor (sentencias, entre otras, de 6 de junio de 1997, 3 de marzo de 1998 y 7 de diciembre de 1999 y 1275/2006, de 13 de diciembre)”.

En este caso la reclamación consiste en solicitar a la Administración una indemnización partiendo del régimen urbanístico de la parcela de tal forma que es evidente que dicha pretensión favorece a la totalidad de los propietarios y por tanto ha de reconocerse dicha legitimación a los citados dos copropietarios para actuar en nombre de todos.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias de *“urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística”*, ex artículo 25.2. a) de la

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado informe de los servicios a los que se imputa el daño conforme el artículo 81 de la LPAC y se ha concedido el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de dicha norma legal.

Asimismo tras el Dictamen 143/22 se recabó de la Comunidad de Madrid el informe al que se refiere el artículo 33 de la LRJSP toda vez que la aprobación del PGOUM se realizó de forma conjunta por la administración local y la autonómica.

No consta que la Comunidad de Madrid haya formulado alegaciones o remitido documentación alguna.

TERCERA.-Tal y como se apuntaba en el Dictamen 143/22 debe hacerse una especial referencia a la temporalidad de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial.

Los reclamantes basan su reclamación en considerar que su inmueble ha sido objeto de una protección arquitectónica por el PGOUM por lo que se ha visto sometido a una vinculación, encajando así en uno de los supuestos indemnizatorios previstos en el TRLSRU, en concreto en el artículo 48 b).

La naturaleza jurídica de estos supuestos ha sido objeto de discusión doctrinal y así el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 47) consideró que no le correspondía determinar si tales supuestos se encuadraban en la expropiación forzosa o en la responsabilidad patrimonial, si bien acaba incluyéndolos en esta última institución siguiendo el precedente que había establecido en su STC 61/1997 (FJ 33). Este es, asimismo, el

criterio que viene aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas, la Sentencia de 24 de septiembre de 2008 (rec. 5949/2004) al recoger en su FJ 9 que “(...) *nos encontramos, pues, ante un supuesto concreto de exigencia de responsabilidad patrimonial derivada del artículo 106.2 de la Constitución Española, que surge y se deriva de la lesión del derecho esencial en el ámbito urbanístico de la equidistribución de beneficios y cargas.*”

Ello implica una remisión a los requisitos materiales y procedimentales recogidos en la LRJSP y LPAC. En concreto, y por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, conforme el artículo 67.1 de la LPAC prescriben al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

Para poder determinar ese momento es necesario hacer un breve análisis de los problemas que suscitan las vinculaciones singulares en la normativa urbanística.

La regulación urbanística parte, desde la primera ley del suelo del año 1956, del principio de no indemnización por las actuaciones de ordenación territorial y urbanística, recogido actualmente en el artículo 4.1 del TRLSRU, salvo, como recoge el precepto, en los casos expresamente establecidos en las leyes.

Uno de estos supuestos es de las vinculaciones singulares recogido en el artículo 48 b) del TRLSRU según el cual dan derecho a indemnización “*Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa*”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha efectuado una interpretación expansiva de ese precepto, de tal forma que lo ha aplicado a la ordenación del suelo urbano consolidado en el que resulta imposible la equidistribución al no existir reparto de beneficios y cargas.

Así uno de los casos en los que se han admitido como vinculaciones singulares son los edificios objeto de protección mediante la inclusión en el catálogo de edificios protegidos que forma parte del PGOUM. En el caso que nos ocupa su catalogación deriva de su inclusión en el APE 00.01 “*Centro Histórico*” que está declarado bien de interés cultural por el Decreto 41/1995, de 27 de abril, por el que se declara Bien de Interés Cultural en la categoría de Conjunto Histórico el “*Recinto de la Villa de Madrid*”. Es decir, la protección del inmueble ya existía antes de la aprobación del PGOUM y este tan solo instrumentalizó la protección al limitar las obras que se pueden realizar.

Esta línea jurisprudencial ha sido criticada por alguna doctrina que pone de relieve que llega a suponer el que toda ordenación urbanística que simplemente consolide las edificaciones existentes sea considerada una vinculación singular con derecho a indemnización en contra de la concepción estatutaria de la propiedad urbana y de principios constitucionalmente protegidos como la protección del medio ambiente (artículo 45 de la CE) y del patrimonio histórico, cultural y artístico (artículo 46 de la CE).

En cualquier caso, tal y como se ha indicado, el análisis de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige que la reclamación se haya formulado en plazo.

Así lo recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2022 (rec. 836/2020) que cita la de 13 de junio de 2000

(rec. 567/1998) en cuanto a que el plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, con arreglo a la doctrina de la *actio nata* o nacimiento de la acción.

En el caso que nos ocupa, ese momento ha de fijarse en el momento de la publicación del PGOUM ya que es a partir de entonces cuando los reclamantes conocieron las limitaciones que el plan establecía para su inmueble en cuanto a las obras que se podrían realizar, limitaciones que, según se desprende de la propia reclamación y de los informes obrantes en el expediente, han permanecido inalteradas desde entonces.

Por ello, el *dies a quo* del plazo de prescripción ha de fijarse en la publicación de la aprobación definitiva del PGOUM en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 19 de abril de 1997.

Este ha sido el criterio adoptado por esta Comisión en casos similares como el Dictamen 69/20, de 20 de febrero, en una reclamación derivada de las limitaciones impuestas en un planeamiento medioambiental. En el Dictamen 165/17, de 27 de abril, se acudió a la fecha de entrada en vigor de la norma conforme el criterio que había fijado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 19 de noviembre de 2014 (rec. 68/2011).

La Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña ha fijado el *dies a quo* en los casos de reclamaciones por daños derivados de la modificación o revisión del planeamiento urbanístico en el momento de la publicación del plan ya que es en ese momento cuando se conoce la nueva ordenación y lo que han de decidir los actos singulares de aplicación de la misma, así los dictámenes 243/09 y 136/10, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2006 (rec. 4836/2003).

Lo mismo entiende el Consejo Consultivo de Asturias en su Dictamen 299/2012, de 31 de octubre, que, en un caso singular de reclamación de responsabilidad patrimonial por la supuesta vincular singular que afectaría a un inmueble catalogado, atiende como *dies a quo* al de la publicación del catálogo en el boletín oficial.

En suma, los reclamantes podrían haber reclamado la responsabilidad patrimonial de la Administración desde la publicación del PGOUM que establecía las limitaciones en materia de obras y que afectaban a su inmueble. Por ello una reclamación presentada en el año 2020, casi veintitrés años después de la publicación del PGOUM, es notoriamente extemporánea y las reclamantes deben asumir las consecuencias de su falta de diligencia, ya que desde la publicación del plan se podía reclamar esa responsabilidad como lo prueban sentencias como las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2002 (rec. 1307/1997) y de 30 de mayo de 2002 (rec. 1264/1997).

Como recuerda la STC 147/1986, de 25 de noviembre, la prescripción conecta con el principio de seguridad jurídica y permite incluso consolidar situaciones contrarias a la ley si el titular de una pretensión no la ejercita en un plazo de tiempo razonable de acuerdo con las exigencias de la buena fe.

En el caso que nos ocupa una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada más de 23 años después del plazo en el que se conocían los elementos que permitían interponer la reclamación excede notoriamente del plazo legal e incluso de la buena fe, máxime cuando se interpuso a través de una vía notoriamente inadecuada como fue una reclamación por inactividad de la Administración.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al haber prescrito el derecho a reclamar.

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 24 de mayo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 318/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid