

Dictamen nº: **781/22**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y
Agricultura**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **22.12.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 22 de diciembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por los administradores de las empresas GEPI DESARROLLO INMOBILIARIO, S.L. y JUVECON PROYECTOS, S.L, por los daños y perjuicios derivados de la *“inadecuada tramitación procedimental”* del plan parcial *“Canto de la Pata”* en el municipio de Los Molinos, que atribuyen solidariamente al Ayuntamiento de Los Molinos y a la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 21 de noviembre de 2022 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 722/22, 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. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 22 de diciembre de 2022.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por las reclamantes el día 4 de junio de 2020 en el registro electrónico de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

Refieren en dicho escrito que ambas sociedades compraron el 77,82% de los terrenos en que se ubica el plan parcial "*Canto de la Pata*" (en adelante, "*plan parcial*") el día 15 de octubre de 2004, y que la aprobación provisional de dicho instrumento por el Ayuntamiento tuvo lugar un día después de dicha transmisión, hecho este que consideran "*significativo*".

Indican que con fecha 2 de julio de 2019, una de las sociedades ha transmitido a otra empresa la titularidad que ostentaba en los terrenos antedichos, si bien conservando los derechos indemnizatorios que se deriven del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial.

Explican que el día 3 de enero del año 1997 se presentó ante el Ayuntamiento de Los Molinos un proyecto de plan parcial ajustado a las

determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Los Molinos del año 1969 (PGOU).

Con fecha 2 de julio de 1997 el Pleno del Ayuntamiento de los Molinos dictó acuerdo por el cual rechazó la aprobación inicial del plan parcial presentado por considerar que los terrenos estaban clasificados como suelo no urbanizable común en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Los Molinos, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el día 21 de febrero de 1991 (NNSS).

Señalan que, sin embargo, a la fecha de presentación del plan parcial en el año 1997 habían transcurrido más de seis años desde la aprobación de tales normas y todavía no se habían publicado oficialmente por la entidad local, según era su obligación legal conforme al artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Contra el citado acuerdo municipal denegatorio de la aprobación inicial del plan parcial se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo resuelto por la Sentencia de 30 de diciembre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, declarando en su fallo *“el derecho de los recurrentes a que dicho Plan Parcial sea aprobado inicialmente y se continúe su tramitación”*.

El escrito de las reclamantes reproduce el fundamento de derecho segundo de dicha sentencia:

«SEGUNDO.- En su escrito de demanda los recurrentes insisten en la ineficacia de las citadas Normas Subsidiarias por no haber sido las mismas publicadas y sostienen la nulidad de la denegación de la aprobación inicial del anotado Proyecto de Plan Parcial al haberse basado tal decisión en una ordenación general no vigente. Por ello,

solicitan se declare su derecho a que el tan referido proyecto de Plan Parcial “El Canto de la Pata” sea aprobado inicialmente y se continúe su tramitación dado que el mismo, según informó la propia Oficina Técnica del Ayuntamiento, se adecuaba plenamente al Plan General de Ordenación Urbana aprobado por COPLACO en enero 1969.

En efecto, es reiterada la doctrina jurisprudencial acerca de la ineficacia de los Planes Urbanísticos no debidamente publicados. Según la misma, y en aplicación del artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1.985 y del artículo 9.3 de la Constitución Española, es necesaria la completa publicación de las Normas Urbanísticas de los Planes para que éstos sean eficaces, no bastando con la publicación del mero acuerdo de aprobación definitiva (SSTS, Sala 3ª, de 22-11-01, 26-9-01, 25-5-00, 9-2-00, 20-5-99,21-4-99, entre otras muchas).

En el presente caso el propio Ayuntamiento demandado ha certificado, a instancia de los recurrentes, que el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de febrero de 1.991, aprobatorio de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de Los Molinos fue publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, número 60, de 12 de marzo siguiente y que dicha publicación se limitó a reproducir el citado acuerdo aprobatorio. Dicho Ayuntamiento no ha acreditado que con posterioridad las referidas Normas Subsidiarias fueran debidamente publicadas en su integridad.

Así las cosas, cuando los recurrentes presentaron, el 3 de enero de 1.997, su proyecto de Plan Parcial las citadas Normas Subsidiarias eran ineficaces y, por tanto, inhábiles para servir de soporte a la denegación de la aprobación inicial de dicho proyecto, resultando, como se alega, nula la denegación con base en las mismas.

Al constar, además, acreditado en el propio expediente administrativo, mediante el informe del técnico municipal, que dicho Proyecto de Plan Parcial se adecuaba plenamente a la normativa urbanística anterior -el Plan General de Ordenación Urbana aprobado por COPLACO en enero 1969-, al haber sido redactado en correcto desarrollo de sus determinaciones, resultaba procedente, como se sostiene, su aprobación inicial y consiguiente tramitación».

Consideran por tanto un hecho del todo acreditado que, a la fecha de presentación del plan parcial, el día 3 de enero de 1997, el único instrumento de ordenación urbanística eficaz y de pertinente aplicación en el municipio de Los Molinos era el PGOU. Se refieren además a un informe de la propia Oficina Técnica del Ayuntamiento, de acuerdo con el cual, dicho plan parcial “*se adecuaba plenamente al Plan General de Ordenación Urbana*” de 1969”.

A continuación indican que, entre la fecha de la interposición del recurso contencioso-administrativo y la de la sentencia estimatoria tiene lugar, sin embargo, la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM), trayendo a colación en este punto de su escrito el apartado tercero de la disposición transitoria tercera de dicha ley, dedicado a la conservación de instrumentos urbanísticos en curso de elaboración, según el cual: “*los instrumentos de planeamiento de desarrollo que a la entrada en vigor de la presente Ley estuvieran en trámite y contaran con la aprobación inicial, mantendrán su tramitación y se resolverán conforme a la legislación a tenor de la cual fueron elaborados*”.

Explican que, pasados más de quince meses desde la Sentencia de 30 de diciembre de 2002, y en ejecución de la misma, el Pleno del Ayuntamiento de Los Molinos dictó, con fecha 15 de abril de 2004,

acuerdo por el que se aprueba inicialmente el plan parcial y, poco después, con fecha de 28 de abril de 2004, el plan parcial fue sometido al preceptivo trámite de información pública.

Cumplido lo anterior, el día 14 de octubre de 2004, el Pleno del Ayuntamiento de Los Molinos acordó aprobar provisionalmente el plan parcial con remisión del expediente a la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid para su aprobación definitiva.

Destacan que, *“conforme consta expresamente en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2019, en esta fase del procedimiento de aprobación del plan parcial, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio solicita informe, el 5 de abril de 2005, a la letrada jefe de los Servicios Jurídicos de la Consejería a fin de determinar si resulta aplicable la disposición transitoria tercera de la LSM. En esa misma fecha se emite el mismo señalando que la aprobación inicial del plan parcial podía tener eficacia retroactiva; por lo que en aplicación de la disposición transitoria tercera de la LSM podía regirse por la normativa anterior a dicha ley y que dicha retroactividad debe ser acordada por el Ayuntamiento”*.

Entienden que consecuentemente, y al margen de la devolución del expediente de aprobación del plan parcial al Ayuntamiento por la ausencia en el expediente de ciertos informes sectoriales, es lo cierto que la Orden 2227/05, de 6 de julio de 2005, del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, determina que el Ayuntamiento de Los Molinos debía otorgar expresamente eficacia retroactiva desde el día 2 de julio de 1997 al acuerdo de aprobación del plan parcial adoptado por el Pleno municipal en fecha 15 de abril de 2004.

Afirman que, así las cosas, es ya un dato cierto e incontestable que tanto para la administración municipal como para la administración autonómica, el derecho aplicable a la tramitación y aprobación del plan

parcial de referencia era el PGOU de 1969 como bien prueba, de un lado, que el Ayuntamiento no alegase nunca para rechazar la aprobación exigida por la Sentencia de 30 diciembre de 2002 la imposibilidad legal sobrevenida derivada de la aprobación y entrada en vigor de la LSCM, ex artículo 105 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y de otra parte, que la administración autonómica diera por sentado y bien supuesto que, en efecto, y sin mayores problemas, tal era la única solución conforme al punto tercero de la transitoria tercera de la LSCM.

Consideran que así lo prueba también que ninguna de las dos administraciones públicas concurrentes en la aprobación del plan parcial se dirigiera a los promotores del mismo haciéndoles constar un posible escollo a su aprobación por la publicación de la LSCM.

Indican que con fecha 6 de julio de 2005 se publicó la Orden 2272/05 por la que se devolvía el expediente al Ayuntamiento a resultas de la citada eficacia retroactiva que se había reconocido y que, como consecuencia, el Ayuntamiento de Los Molinos en el Pleno de 2 de noviembre de 2005, procedió a la aprobación preceptiva, acordando otorgar eficacia retroactiva desde el día 2 de julio de 1997 -fecha en la efectivamente debió otorgarse la aprobación inicial del plan parcial conforme a la Sentencia de 30 de diciembre de 2002- al acuerdo del día 15 de abril de 2004, relativo a la aprobación inicial del plan parcial, así como al acuerdo adoptado por el Pleno el día 14 de octubre de 2004, por el que se aprueba provisionalmente el plan parcial.

Señalan que en lugar de finalizar normalmente la tramitación del plan parcial con arreglo a la única normativa urbanística vigente y eficaz en Los Molinos -el PGOU de 1969- según era pacíficamente admitido y reconocido por las dos administraciones públicas concurrentes, ambas

llevaron a cabo las siguientes actuaciones administrativas que consideran dignas de mención:

En primer lugar, el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, con fecha 29 de noviembre de 2005, dicta orden por la que se acuerda la suspensión para todo el término municipal de Los Molinos y en todo su contenido del vigente PGOU de 1969. Para ello, en su exposición de motivos hace constar:

“Con fecha 31 de mayo de 2005, tiene entrada en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio escrito del Ayuntamiento de Los Molinos en el que solicita la aplicación de las medidas previstas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para resolver la situación existente en el municipio, transitoriamente, durante el tiempo que falta hasta que concluya el expediente de revisión del planeamiento por los siguientes motivos:

El municipio de Los Molinos cuenta en la actualidad con un Plan General de Ordenación Urbana del año 1969, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 1581, de 30 de diciembre de 2002, que declaró la ineficacia de las hasta entonces vigentes Normas Subsidiarias del año 1991 (de aplicación a los polígonos números 1, 2, 5, 6, 9 y 10 del municipio) por existir un defecto de forma, al no haberse publicado íntegramente el contenido de las Normas Subsidiarias en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

Y, en segundo lugar, se dicta la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de 13 de diciembre de 2007, por la que se aprueban las normas de ordenación aplicables transitoriamente al municipio de Los Molinos.

Precisa que el fundamento legal que sustenta a las dos órdenes aprobadas por la Comunidad de Madrid es únicamente el artículo 70 de la LSCM, según el cual se podrá *“suspender cualquier Plan de Ordenación Urbanística en todo o parte de su contenido y ámbito territorial, previa audiencia del Municipio o municipios afectados, a fin de proceder a su revisión o modificación cuando la ejecución del mismo afecte negativamente al interés regional”*.

Explica que ambas disposiciones fueron objeto de recurso, resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 15 de abril de 2009, de la que recuerda los siguientes párrafos:

- «(...) conviene, a efectos expositivos, establecer que la sentencia sobre la que se hace pivotar la Orden por la que se acordó la suspensión del Plan General de Ordenación Urbana de los Molinos de 1969, dictada por esta misma sección, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de don Cesáreo y don Germán, contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de los Molinos (Madrid), de fecha 2 de Julio de 1.997, en virtud del cual se rechazó la aprobación inicial del proyecto de “Plan Parcial de Ordenación del sector denominado ‘El Canto de la Pata’” del PGOU de Los Molinos, que aquellos habían solicitado, declarándose el derecho de los recurrentes a que dicho Plan Parcial fuera aprobado inicialmente y se continuase la tramitación. La ratio decidendi de la sentencia estriba en la aplicación del Plan de 1969, por la falta de eficacia (por no haber sido publicadas) de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de Los Molinos, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 21 de febrero de 1.991.

En ejecución de esa sentencia se tramitó el plan parcial hasta alcanzar la aprobación provisional, si bien estaba pendiente de emitir

el informe de análisis ambiental, viéndose interrumpida la tramitación como consecuencia de la orden de 29 de noviembre de 2005”.

- “(...) no es lícito abrir el cauce del art. 70 de la LSM, cuya finalidad está prevista para la suspensión de la ejecución de los planes que afecten negativamente a los intereses regionales, incurriendo en error al apreciar los hechos determinantes, porque la Administración tenía obligación de publicar las normas subsidiarias de 1991, obligación derivada del art. 9.3 de la Constitución y que está configurada por el ordenamiento jurídico como un acto debido. La falta de perfeccionamiento de las Normas Subsidiarias de 1991, que analizamos en nuestra sentencia, no era algo novedoso; por el contrario existe un cuerpo definitivo de doctrina del Tribunal Supremo, reiterado y sostenido, según el cual la falta de publicación de un Plan de Urbanismo no le hace inválido, sino ineficaz y no debería ofrecer duda que la validez y la eficacia son conceptos distintos: un acto puede ser válido pero puede no ser todavía eficaz si le falta la publicación, y la falta de ésta no significa la invalidez del acto, sino la imposibilidad de ejecutarlo, lo que es distinto.

En el caso de los planes, su falta de publicación impedirá que la Administración lo imponga a los particulares (los cuales, en su caso podrán impugnar el acto de aplicación basándose precisamente en la falta de publicación del Plan), pero no producirá su invalidez”.

Precisan que a partir de este razonamiento, y en relación ya con la pretensión ejercida por las entidades consultantes en su recurso, la sentencia resuelve que con la procedente anulación de las ordenes autonómicas se llega a la contundente conclusión de que *“es evidente que el Plan Parcial ha de continuar su tramitación, paralizada como consecuencia de la Orden del Consejero de Medio Ambiente Ordenación*

del Territorio, con fecha 29 de noviembre de 2005”; y que por ello, la Sentencia falla “declarar el derecho de las recurrentes a la tramitación del plan parcial del Sector Canto de la Pata, sin compromiso del sentido de la resolución definitiva que pueda dictarse”.

A la vista de lo anterior, consideran acreditados los siguientes hechos que consideran de relevancia:

“i) a la altura del día 15 de abril de 2009, fecha de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Los Molinos no había publicado todavía las Normas Subsidiarias de la ya muy lejana fecha de 1991; ii) en consecuencia, sigue siendo clara y evidente la aplicación del Plan General de 1969 al Plan Parcial objeto de atención; iii) pues, en cualquier caso, las entidades ahora demandantes tienen reconocido por dos Sentencias definitivas y firmes el derecho a la tramitación del Plan Parcial del Sector Canto de la Pata; iv) sin embargo, y en lugar de proceder a tramitación del Plan Parcial conforme ordenaba la previa Sentencia de 30 de diciembre de 2002, las dos Administraciones públicas competentes han realizado de común acuerdo una actuación administrativa absolutamente al margen de la legalidad, utilizando un precepto legal -el artículo 70 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid- para impedir la aplicación del todavía eficaz Plan General de 1969 y, consecuentemente, truncar la tramitación hasta el final del Plan Parcial objeto de atención. Y, finalmente, v) no consta que ninguna de las dos Administraciones públicas pusiera nunca de manifiesto a las sociedades reclamantes que existiera algún obstáculo a la aprobación del Plan Parcial por virtud de la entrada en vigor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid en el año 2001”.

A continuación, indican que casi cuatro años después de dictarse la Sentencia del día 15 de abril de 2009, el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 84, de 10 de abril de 2013, publica las NNSS que habían sido aprobadas por la Comunidad de Madrid el 21 de febrero de 1991, es decir, 22 años después de su aprobación.

El escrito se refiere a continuación al acuerdo de 25 de mayo de 2017, de la Comisión de Urbanismo de Madrid, que desestima el recurso de reposición formulado contra el acuerdo de 29 de septiembre de 2016, de la misma Comisión que deniega la aprobación definitiva del plan parcial.

Indica que, finalmente, las sentencias número 161/2019 y 162/2019 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal de Justicia de la Comunidad de Madrid, de 8 de marzo de 2019, dictadas en los procedimientos idénticos en argumentación y causa de pedir promovidos a instancia de las empresas reclamantes, han desestimado ambos recursos con idéntico argumento: *«El Plan Parcial de “El Canto de la Pata” se aprobó inicialmente en 1997, y en ese momento, al no estar publicadas en su integridad esas NN UU de 1991 y ser por ello ineficaces, al citado suelo le era de aplicación la clasificación como urbanizable del PGOU de 1969. Pero, como acertadamente señalan las Administraciones públicas demandadas, la aplicación de la citada disposición transitoria tercera de la LSM se ha de hacer en el sentido de que cuando se está en la fase final del procedimiento de aprobación del referido plan parcial (la definitiva) ha de valorarse si a un instrumento de desarrollo, el de superior jerarquía que le habilita, le permite su función esencial, que es la expuesta del artículo 47 de la LSM. En este caso no es así, porque ese suelo al momento de esa fase final, en la que se valora si se aprueba definitivamente o no dicho plan parcial, las NN UU que ha de ejecutar, pues afectan al polígono 7 en donde está situado el ámbito territorial de aquél, lo tienen clasificado con una clase que la LSM (artículo 16) impide de*

forma tajante ese desarrollo urbanístico. En resumidas cuentas, dicho plan parcial es de cumplimiento imposible».

Afirman que la actuación administrativa de las administraciones públicas ha causado un perjuicio económico efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a las personas jurídicas reclamantes en relación con los gastos incurridos por los promotores del plan parcial hasta la Sentencia de 8 de marzo de 2019; el precio que pagaron por un suelo urbanizable que luego se tildó como rústico; las expectativas legítimas empresariales, y los intereses que esa pérdida de beneficio les ha ocasionado durante estos largos años de contienda judicial. Consideran que dicho perjuicio sería además antijurídico en el sentido de que los perjudicados no tienen el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley.

Añaden que desde la fecha en que comenzó el expediente del plan parcial -en enero del año 1997- hasta la fecha en que estuvo efectivamente en vigor y aplicación el PGOU 1969 -el día 10 de abril de 2013, fecha de publicación de las NNSS de 1991- transcurrieron 16 largos años; que entienden un largo y extenso periodo de tiempo para poder cumplir de manera muy sobrada la tramitación y procedente aprobación definitiva del plan parcial con arreglo al PGOU de 1969 y que, sin embargo, y como era del todo debido y preceptivo, no fue cumplido por las administraciones públicas dando lugar, por tanto, a que la actuación desarrollada por las mismas deba merecer la calificación de “*inadecuada*” o, de claramente irregular si se tiene en cuenta que la LSCM establece en el artículo 66.3 que las aprobaciones de los planes parciales de iniciativa privada deberán resolverse en los siguientes plazos: “*seis meses a contar desde la aprobación inicial, para la aprobación definitiva, cuando ésta corresponda al Municipio*” y tres meses, “*desde el ingreso del expediente completo o, en su caso, de la copia autorizada del mismo en el registro de la Consejería competente en*

materia de ordenación urbanística, cuando su aprobación definitiva corresponda a la Comunidad de Madrid”.

Consideran especialmente llamativo el caso del Ayuntamiento de Los Molinos al obrar reiteradamente en contra de sus propios actos firmes (aprobación inicial, aprobación provisional, afirmación de haber dado cumplimiento a la orden del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de julio de 2005 en el Pleno de 2 de Noviembre de 2005), para “*desdecirse*” de lo anterior en un pleno de 2015 al afirmar que una modificación del grafiado de la vía pecuaria en los planos aprobados en el mencionado Pleno de 2 de noviembre de 2005 (modificación de grafiado y exclusión del cómputo de dicha superficie del ámbito por indicación de la sección de Vías Pecuarias de la CAM), pudieron constituir una modificación sustancial de dicho plan parcial. Del mismo modo les sorprende por parte de la Comunidad de Madrid, la argumentación en contra de sus propios actos al pretender sustentar la denegación en diferentes disposiciones transitorias de la LSCM excepto la que realmente le es de aplicación según ha quedado acreditado que es la disposición transitoria tercera.

A continuación, se refieren a los supuestos indemnizatorios de responsabilidad patrimonial contemplados en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLRUR) concretamente, los previstos en los artículos 48 a), c) y 25.

Con cita del artículo 1137 del Código Civil y con apoyo en distintas sentencias del Tribunal Supremo, indican que merece acogerse el criterio de solidaridad entre el Ayuntamiento de Los Molinos y la Comunidad de Madrid como responsables de los daños y perjuicios generados a los promotores del plan parcial.

Previa explicación de los distintos conceptos contemplados para valorar los daños que imputan a las dos administraciones, efectúan el siguiente resumen de los mismos:

“1.- Los gastos acreditados en la compra de terreno, elaboración de proyectos, honorarios profesionales y otros varios ya producidos, deduciendo el valor actual del terreno que ha quedado en propiedad de GEPI y JUVECON definitivamente como suelo Rústico, a 8 de marzo de 2.019: 4.100.476,82 €.

Interés legal hasta 8-mar-2019: 3.059.939,30 €.

Suma total, con interés legal incluido: 7.160.416,12 €.

A deducir, valor con el cual queda el terreno como Rústico: 40.590,25 €.

Suma total, daños acreditados: 7.019.825,87 €.

• La diferencia entre el valor del terreno con la clasificación de Suelo Urbanizable y el valor del mismo terreno con la clasificación de No Urbanizable, aplicado a la superficie del terreno de GEPI DESARROLLO INMOBILIARIO, S.L. y JUVECON PROYECTOS, S.L. como propietarios del 77,82 % del total del Plan Parcial: 11.618.660,36 €.

Interés legal desde 30-sep-2006 a 8-mar-2019: 7.363.829,81 €.

Suma total, indemnización: 18.982.490,17 €.

• Beneficio de la Promoción calculado al 20%: 5.090.158,43 €.

Interés legal desde 30-sep-2007 a 8-marzo-2019: 2.849.860,02 €.

Suma total, con interés legal incluido: 940.018,45 €.

Suma total de los tres conceptos: 33.942.334,49 €”.

Por último, afirman que el daño resulta imputable, “a las dos Administraciones públicas que han participado en la comisión de la irregular actuación dando lugar a un supuesto de aplicación de la llamada responsabilidad concurrente prevista en el artículo 33 de la LRJSP, toda vez que la tramitación del Plan Parcial responde a una fórmula conjunta donde la aprobación inicial y provisional descansa en la Administración local y la fase de la aprobación definitiva se desarrolla ante la Administración autonómica.

De esta manera, y con arreglo al mismo artículo 33.3 LRJSP, se entiende que la Administración competente para incoar, instruir y resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial sería la Administración local al tratarse de una materia, el urbanismo, de índole esencialmente local conforme al artículo 25 de la Ley reguladora de las bases de Régimen local, de 2 de abril de 1985, y al artículo 34 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid”.

Acompañan con su escrito la siguiente documentación:

- Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 30 de diciembre de 2002, recurso 2467/97, estimatoria del recurso formulado por las reclamantes contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Los Molinos de 2 de julio de 1997, en virtud del cual se rechazó la aprobación inicial del proyecto plan parcial, declarándose el derecho de los recurrentes a que dicho plan parcial sea aprobado inicialmente y se continúe su tramitación.

- Comunicado del secretario del Ayuntamiento de Los Molinos dirigido a dos personas distintas de las reclamantes, del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 14 de octubre de 2004 por el que se aprueba provisionalmente el referido plan parcial.

- Comunicado del secretario del Ayuntamiento de Los Molinos dirigido a dos personas distintas de las reclamantes, del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de fecha 15 de abril de 2004 por el que se aprueba inicialmente el referido plan parcial.

- Informe jurídico relativo a la normativa aplicable para la tramitación del Plan Parcial “*El canto de la pata*”, de fecha 22 de diciembre de 2004, con pie de firma de la técnica de apoyo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sin firmar. Las conclusiones del informe son:

«1ª.- Por todo ello procede informar que, en ejecución de la sentencia, la tramitación del Plan Parcial del “Canto de la Pata” debe observar el planeamiento vigente en el momento en que se presentó por primera vez a su aprobación inicial y que en la tramitación del expediente hasta su aprobación definitiva no es de aplicación la Disposición Transitoria Tercera 4, sino la Disposición Transitoria Tercera 3, al tratarse de un acto de sustitución de otro que debió adoptarse en 1997.

2ª.- Asimismo, se deberán solicitar los informes sectoriales convenientes o necesarios para la adopción del acuerdo de aprobación definitiva.

3ª.- No procede, por tanto, la aplicación de la Disposición Transitoria Cuarta 1 a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por cuanto que, a la entrada en vigor de la misma, el Plan Parcial debía estar aprobado inicialmente».

- Informe de la Subdirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, de 4 de enero de 2005, sin firmar, por el que se devuelve el proyecto del plan parcial que había sido remitido por el Ayuntamiento a efectos de su aprobación definitiva por no constar en el expediente el preceptivo informe medioambiental.

- Comunicación del secretario municipal a uno de las reclamantes del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 2 de noviembre de 2005 por el que se aprueba la propuesta del concejal delegado de Urbanismo para otorgar eficacia retroactiva desde el día 2 de julio de 1997 a los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento, en fechas 15 de abril y 14 de octubre de 2004, por los que se aprueba inicial y provisionalmente, respectivamente, el plan parcial. Se acuerda remitir el expediente a la Comunidad de Madrid para su aprobación definitiva.

- Publicación en el BOCM de 22 de diciembre de 2005 de la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 29 de noviembre de 2005 por la que se suspende en todo el término municipal de Los Molinos y en todo su contenido el PGOU aprobado definitivamente por COPLACO el día 29 de mayo de 1969, a fin de proceder a su revisión. Se dispone a su vez, iniciar el trámite de información pública por el plazo de un mes de las normas de ordenación aplicables transitoriamente al municipio de Los Molinos.

- Publicación en el BOCM de 21 de diciembre de 2007 de la Orden 3237/2007 de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 13 de diciembre por la que se aprueban definitivamente las Normas de Ordenación aplicables transitoriamente al municipio de Los Molinos.

- Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 15 de abril de 2009, recurso

156/2006, por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto por las reclamantes contra las ordenes de fechas 29 de noviembre de 2005 y 13 de diciembre de 2007, ya citadas, se anulan los acuerdos recurridos y se declara el derecho de los recurrentes a la tramitación del plan parcial, sin compromiso del sentido de la resolución definitiva que pueda dictarse.

-Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 15 de abril de 2013, de ejecución de títulos judiciales (PO 156/2006), por el que se declara el derecho de los recurrentes a la tramitación del plan parcial sin compromiso del sentido de la resolución definitiva que pueda dictarse.

-Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 25 de febrero de 2014, de ejecución de títulos judiciales 1614/2013, PO 156/2006, por el que se estima el recurso de reposición interpuesto por las reclamantes y se acuerda que en la parte dispositiva del Auto anterior conste que debe ordenarse al Ayuntamiento de Los Molinos y a la Comunidad de Madrid que se dicten las resoluciones que procedan para declarar la aprobación definitiva del plan parcial sin compromiso del sentido de la resolución definitiva que pueda dictarse.

-Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 21 de enero de 2016, de ejecución de títulos judiciales 1614/2013, PO 156/2006 por el que se requiere a las dos administraciones para que en el plazo de 30 días procedan a dar cumplimiento a la sentencia de 15 de abril de 2009, debiendo culminar la tramitación integral del plan parcial, *“finalizada definitivamente por haberse aprobado favorablemente los análisis sectoriales prevenidos legalmente, y por tanto a que tramiten la*

documentación que corresponda tras la aprobación definitiva del plan parcial”.

-Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 1 de septiembre de 2016, de ejecución de títulos judiciales (PO 156/2006) por el que se requiere a ambas administraciones, *“especialmente a la Comunidad de Madrid, para que a la mayor brevedad posible , y bajo los apercibimientos legales, dicte resolución poniendo fin al procedimiento de tramitación del plan parcial (...), dictando para ello resolución final en forma legal (...) y en cualquiera de los sentidos que legalmente proceda (...)”.*

-Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 8 de septiembre de 2017, de ejecución de títulos judiciales (PO 156/2006) desestimatorio del incidente de ejecución de sentencia promovido por los ahora reclamantes por el que se declara que se ha ejecutado en sus propios términos la sentencia firme de referencia, archivando la pieza de ejecución.

-Informe del secretario del Ayuntamiento, de fecha 29 de noviembre de 2011 en relación con la resolución de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de fecha 31 de marzo de 2011.

-Oficio del alcalde de Los Molinos, de fecha 2 de julio de 2014, dirigido al Tribunal Superior de Justicia de Madrid al que se adjunta el informe técnico requerido por dicho órgano judicial para informar por escrito de las actuaciones practicadas en orden al cumplimiento de 25 de febrero de 2014. El informe técnico precisa que se han solicitado los siguientes informes sectoriales: Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; Dirección General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; Confederación Hidrográfica del Tajo; Dirección General del Canal de Isabel II.

- Extracto de la publicación de las Normas urbanísticas publicadas en el BOCM el 10 de abril de 2013.

- Providencias de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de octubre de 2019 de inadmisión a trámite de los recursos de casación preparados por las reclamantes contra las sentencias de fecha 8 de marzo de 2019, dictadas en los procedimientos ordinarios 845/2017 y 652/2018.

- Escritura de elevación a público de acuerdos sociales de cese y nombramiento de administrador único, de fecha 3 de abril de 2019, otorgada por la sociedad “JUVECON PROYECTOS, SOCIEDAD LIMITADA”.

- Escritura de traslado de domicilio, cambio del órgano de administración de la sociedad y designación de administrador único otorgada por “GEPI DESARROLLO INMOBILIARIO, S.L.” el día 1 de julio de 2019.

- Documento privado de fecha 1 de junio de 2020 por el que el administrador único de GEPI DESARROLLO INMOBILIARIO, S.L. autoriza al administrador único de JUVECON PROYECTOS, S.L. a que les represente y registre telemáticamente la reclamación de daños de forma conjunta en un solo registro y trámite telemático para evitar duplicidades haciéndolo a la vez en nombre de las dos sociedades.

- Informe pericial de fecha 12 de enero de 2018 emitido por un arquitecto a instancia de las reclamantes sobre *«si las modificaciones introducidas en el Plan Parcial “Canto de la Pata”, según indicación expresa del Departamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, se pueden considerar modificaciones sustanciales del referido Plan Parcial»*.

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

El 21 de febrero de 1991 se aprueban las Normas Subsidiarias aplicables a los polígonos 1, 2, 5, 6, 9, y 10 del municipio de Los Molinos.

El 3 de enero de 1997, las reclamantes presentan ante el Ayuntamiento de Los Molinos un proyecto de plan parcial que fue rechazado por el Pleno del Ayuntamiento en fecha 2 de julio de 1997.

El citado acuerdo de denegación fue recurrido por las reclamantes, impugnación que terminó con la Sentencia de 30 de diciembre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Madrid, reconociendo “*el derecho de los recurrentes a que dicho Plan Parcial sea aprobado inicialmente y se continúe su tramitación*”, al no haberse publicado las normas subsidiarias de referencia.

En cumplimiento de dicha sentencia, el 15 de abril de 2004, el Pleno del Ayuntamiento de Los Molinos emite acuerdo por el cual se aprueba inicialmente el plan parcial.

El 14 de octubre de 2004, el Pleno del Ayuntamiento de Los Molinos aprueba provisionalmente el plan parcial, remitiendo el expediente a la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid para su aprobación definitiva.

El 2 de noviembre de 2005, se acuerda por el Pleno del Ayuntamiento otorgar eficacia retroactiva desde el día 2 de julio de 1997 al acuerdo de aprobación inicial y a la aprobación provisional del plan parcial.

El 29 de noviembre de 2005, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid emite Orden que suspende la aplicación del PGOU de 1969 en todo el municipio.

Dicha Orden fue impugnada por las reclamantes, dictándose las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fechas 6 de junio de 2008 y de 15 de abril de 2009 que declaran “*el derecho de las recurrentes a la tramitación del plan parcial del Sector Canto de la Pata, sin compromiso del sentido de la resolución definitiva que pueda dictarse*”.

El 10 de abril de 2013, la Comunidad de Madrid publica en el BOCM las Normas Subsidiarias de Planeamiento de los Molinos de 21 de febrero de 1999.

Las reclamantes instaron la continuación de la aprobación del plan parcial, que fue denegada por la Comisión de Urbanismo de Madrid en fechas 29 de septiembre de 2016 (desestimación inicial), y 25 de mayo de 2017 (desestimación del recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de fecha 29 de septiembre de 2016).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid dictó Sentencias nº 161/2019 y 162/2019, de 8 de marzo que desestimaron los recursos contencioso-administrativos interpuestos por las reclamantes contra dichos acuerdos, por considerar que el plan parcial es de “*cumplimiento imposible*”.

Mediante providencias de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de octubre de 2019 se inadmiten a trámite los recursos de casación preparados por las reclamantes contra las citadas sentencias.

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).

Los días 9 y 10 de junio de 2020 se comunica la interposición de la reclamación al Ayuntamiento de Los Molinos en su condición de interesado en el procedimiento.

Figura en el expediente la respuesta emitida por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Los Molinos con fecha 24 de junio de 2020.

Con fecha 16 de julio de 2020 se requiere al representante de las entidades reclamantes para que determine el momento en que se produjeron los perjuicios cuyo resarcimiento se solicita y para que aporte las providencias dictadas en los recursos de casación 31/2019 y 32/2019 (denominados en el escrito de reclamación como documentos 11 y 12), así como la acreditación de la fecha de notificación de las citadas providencias y de los pagos efectivamente realizados en relación con determinadas facturas reclamadas, así como de la compraventa del terreno.

El día 29 de julio de 2020 el representante de las sociedades reclamantes presenta escrito dando cumplimiento al anterior requerimiento en el que se contesta que el perjuicio económico se produjo cuando se concluyó la imposibilidad definitiva del desarrollo urbanístico. En relación con la fecha de notificación de las providencias judiciales, dice que fue el día 24 de octubre de 2019 y que ha solicitado al Tribunal Superior de Justicia de Madrid sendos justificantes de la fecha de notificación de las mencionadas providencias, acompañando copia de las solicitudes formuladas. En relación con la acreditación de

los pagos, ante la dificultad de localizarlos al tratarse de documentos de muchos años atrás, anuncia su aportación antes de la conclusión del período de prueba.

Con fecha 12 de abril de 2021 el representante de las sociedades reclamantes presenta documentación relativa a los pagos realizados por estas y que reclama como daños.

A solicitud del instructor del procedimiento, con fecha 14 de julio de 2020 el Área de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura emite informe, en relación con la reclamación, en el que se propone la desestimación de la reclamación. El informe argumenta que el riesgo asumido por las reclamantes al adquirir los terrenos emprendiendo una cuantiosa inversión cuyo éxito dependía de un instrumento urbanístico, el Plan parcial “*Canto de la Pata*”, que en el momento de su adquisición no había sido aprobado definitivamente, determina la ruptura del nexo causal entre los daños y perjuicios alegados por las mismas y la denegación de la aprobación definitiva del Plan Parcial. Dice que de acuerdo con el artículo 16.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, vigente en el momento de la adquisición de los terrenos por las reclamantes, tuvo efectos en la clasificación del suelo, lo que implica nuevamente la ruptura del nexo causal. El informe considera que tampoco concurriría la antijuridicidad del daño; que los daños y perjuicios reclamados no se derivan de la pérdida de derechos consolidados o patrimonializados y que no se ha producido merma de la confianza legítima.

Conferido trámite de audiencia a las reclamantes y al Ayuntamiento de Los Molinos, por medio de escrito de fecha 4 de octubre de 2021 una de las reclamantes solicita vista del expediente y obtención de copia del informe fecha 14 de julio de 2020.

El día 4 de octubre de 2021 el alcalde de Los Molinos remitió escrito en el que informaba que estaban tramitando un expediente de responsabilidad patrimonial que se encontraba pendiente de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y reiteraba *“la conveniencia y necesidad de mantener una reunión para una perfecta coordinación en esta cuestión y en interés de ambas administraciones públicas”*.

El día 18 de octubre de 2021 el representante de las reclamantes presenta escrito de alegaciones en el que, en síntesis, se opone al informe emitido por el Área de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y considera incompleta y sesgada la documentación aportada con el informe al evitar hacer alusión a documentos muy relevantes que obran en el procedimiento al haber sido aportados por las reclamantes.

El día 19 de noviembre de 2021 el Área de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura emite informe complementario en el que responde a las alegaciones formuladas por las reclamantes, ratificándose en su informe anterior.

Con fecha 24 de enero de 2022 el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Los Molinos remite escrito con el que adjunta el Decreto de 19 de enero de 2022 por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por las reclamantes al haber prescrito el derecho a reclamar.

Consta en el expediente el dictamen 624/21, de 30 de noviembre, de esta Comisión Jurídica Asesora emitido en el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Los Molinos.

Asimismo, se ha incorporado al expediente el acuerdo 64/2017, de 25 de mayo, de la Comisión de Urbanismo de Madrid, relativo al recurso

de reposición interpuesto por una de las reclamantes contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo nº 80/2016, de 29 de septiembre, por el que se deniega la aprobación definitiva del Plan Parcial del sector denominado “*Canto de la Pata*” en el término municipal de Los Molinos.

Con fecha 16 de noviembre de 2022 el secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar prescrita la acción para reclamar y, en cualquier caso, por no haberse acreditado por las entidades reclamantes la relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público y el daño supuestamente derivado del mismo, daño cuya efectividad y antijuridicidad tampoco han quedado acreditadas en el expediente.

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, las 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 LPAC.

Las entidades reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de 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 propietarias de los terrenos ubicados en el ámbito del plan parcial de referencia, cuya tramitación, a su juicio inadecuada por parte de las administraciones competentes, ha ocasionado una serie de daños en su patrimonio.

La Comunidad de Madrid, así como el Ayuntamiento de Los Molinos ostentan legitimación activa, al ser ambas Administraciones competentes en materia de Urbanismo y haber intervenido en la aprobación de los instrumentos urbanísticos posteriormente anulados en vía judicial, lo que encontraría encaje en el artículo 33.2 de la LRJSP, relativo a la concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño en supuestos distintos a la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación previsto en el apartado 1 de ese mismo artículo.

En cuanto al plazo para formular la reclamación, los recurrentes acuden al artículo 67 de la LPAC en virtud del cual, en los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En el presente supuesto, las reclamantes presentan el escrito de reclamación el día 4 de junio de 2020 y exponen en el apartado séptimo de dicho escrito los motivos por los que consideran que la interposición se produjo dentro del plazo legalmente establecido, en los siguientes términos:

“Las Sentencias dictadas por el TSJ de Madrid desestimatorias de las pretensiones de las dos sociedades reclamantes son de fecha 8 de marzo de 2019 y fueron notificadas el día 29 de marzo de 2019. No obstante, contra ellas se formularon sendos Recursos de Casación que fueron inadmitidos con fecha 16 de octubre de 2019 mediante Providencias dictadas en los Recursos de casación 31/2019 y 32/2019 (...).

Los plazos procesales y en concreto los previstos legalmente para la interposición de recursos y reclamaciones tanto en fase administrativa como judicial, quedaron suspendidos por mor del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo y han sido reactivados para curso administrativo con fecha 1 de junio de 2020.

Ya se contabilice el plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común para la formulación de esta reclamación económica desde el dictado de las sentencias por el TSJ de Madrid o desde el dictado de las providencias que inadmiten los recursos de casación, esta parte está en plazo para impetrar esta reclamación de responsabilidad patrimonial”.

La reclamante también se refiere a las citadas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el apartado de su escrito dedicado a justificar la concurrencia de los requisitos para reclamar, en el que indica que *“la legítima iniciativa de la actuación urbanística patrocinada por las entidades consultantes ha terminado en la peor de las*

hipótesis concebibles, toda vez que las Sentencias número 161/2019 y 162/2019 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 8 de marzo de 2019, han desestimado los recursos impetrados por Juvecon Proyectos S.L. y Gepi Desarrollos Inmobiliarios, S.L., contra el acuerdo de 25 de mayo de 2017, de la Comisión de Urbanismo de Madrid, que desestima el recurso de reposición formulado contra el acuerdo de 29 de septiembre de 2016, de la misma Comisión que deniega la aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector denominado "El Canto de la Pata", en el término municipal de Los Molinos".

Aunque las citadas sentencias no fueron aportadas por las reclamantes -e, incomprensiblemente, tampoco constan en el expediente administrativo remitido a esta Comisión- aparecen publicadas en la base de datos del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial, por lo que este órgano ha podido verificar un análisis de las mismas.

Así, la Sentencia 162/2019, dictada en el procedimiento 845/2017 reproduce las pretensiones de los recurrentes en la demanda interpuesta contra la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Los Molinos:

«Se decrete la nulidad absoluta e inaplicación jurídica del acuerdo nº 80/2016 de 29 de septiembre de la Comisión de Urbanismo de Madrid, relativo al Plan Parcial del Sector denominado "EL CANTO DE LA PATA", en el término municipal de Los Molinos por el que se deniega la aprobación definitiva del referido Plan Parcial, por resultar contrario a lo resuelto por este Tribunal en Sentencias y Autos precedentes y a la legislación aplicable.

Emplazar por DIEZ DIAS a la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid para que dicten la aprobación definitiva del

citado Plan Parcial y procedan a redactar los documentos que al efecto procedan.

Subsidiariamente y para el caso de que la Sentencia no estime la petición de aprobación definitiva del Plan Parcial antedicho, y por tanto se determine que no es posible -de acuerdo a la legislación aplicable- la promoción urbanística en los citados terrenos, se condene solidariamente a la Comunidad de Madrid y al Ayuntamiento de Los Molinos a indemnizar a los actuales propietarios de los terrenos donde se pretendía desarrollar el citado Plan Parcial de 18.960.531,18 €, cantidad que habrá de corregirse al alza dependiendo del momento en el que dicha indemnización haya de hacerse efectiva a favor de los promotores del Plan Parcial».

En efecto, tal y como reconocen las reclamantes, la sentencia desestima la pretensión principal argumentando que «*el Plan Parcial de “El Canto de la Pata” se aprobó inicialmente en 1997, y en ese momento, al no estar publicadas en su integridad esas NNUU de 1991 y ser por ello ineficaces, al citado suelo le era de aplicación la clasificación como urbanizable del PGOU de 1969. Pero, como acertadamente señalan las Administraciones públicas demandadas, la aplicación de la citada disposición transitoria tercera de la LSM se ha de hacer en el sentido de que cuando se está en la fase final del procedimiento de aprobación del referido plan parcial (la definitiva) ha de valorarse si a un instrumento de desarrollo, el de superior jerarquía que le habilita, le permite su función esencial, que es la expuesta del artículo 47 de la LSM. En este caso no es así, porque ese suelo al momento de esa fase final, en la que se valora si se aprueba definitivamente o no dicho plan parcial, las NNUU que ha de ejecutar, pues afectan al polígono 7 en donde está situado el ámbito territorial de aquél, lo tienen clasificado con una clase que la LSM (artículo 16) impide de forma tajante ese desarrollo urbanístico. En resumidas cuentas, dicho plan parcial es de cumplimiento imposible».*

Aunque las reclamantes no se refieran a ello, la citada sentencia desestima también su pretensión indemnizatoria señalando a tal efecto que *“finalmente, se ha de rechazar la pretensión subsidiaria de reclamación de cantidad articulada por la recurrente, para el caso de no accederse a la petición anterior de aprobación definitiva del plan parcial litigioso, basada, a su entender, en la responsabilidad patrimonial con carácter solidario de las administraciones públicas demandadas derivada de las actuaciones de éstas en orden esa no aprobación definitiva que ha provocado directamente daños a dicha entidad como consecuencia de no poder desarrollar urbanísticamente los terrenos de sus propiedad ubicados en el ámbito territorial de dicho plan parcial. Institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas regulada en los artículos 139 y ss. De la actualmente derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en los artículos 32 y ss. de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

(...)

La vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en su artículo 1, establece que los órganos jurisdiccionales que la integran conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al derecho administrativo y con disposiciones generales de rango inferior a la ley, entre otros.

Los artículos 25 y ss. regulan la actividad administrativa impugnabile ante dicha jurisdicción, comenzando por los actos, expresos o presuntos, y las disposiciones de carácter general. Lo cual determina el carácter revisor de la presente jurisdicción que exige como requisito previo para que se pueda acceder a la misma la existencia previa de una actuación

administrativa sometida al derecho administrativo protagonizada por una Administración Pública de las que se recogen en dicha ley.

En el presente caso, esa reclamación de responsabilidad patrimonial efectivamente se dirige contra una Comunidad autónoma y un Ayuntamiento, administraciones públicas según la LJCA, pero no se ha acreditado, como aquellas manifestaron en su contestación a la demanda, la existencia de una actuación previa de ninguna de ellas en la modalidad legalmente prevista en orden a responder a esa pretensión indemnizatoria que basada en la responsabilidad patrimonial de la Administración se exige legalmente como requisito previo para su posterior control jurisdiccional. No se liga esa pretensión a la anulación previa de una actuación de la Administración pues ese carácter subsidiario con la que se articula se basa para el supuesto de no accederse a su pretensión anulatoria del acto recurrido, que por lo expuesto efectivamente ha ocurrido.

(...)

Reiterar que en este caso la pretensión subsidiaria no está ligada a la principal, es más, por esa propia naturaleza de la misma no cabe entenderla incluida en el supuesto del artículo 31. 2 de la LJCA. Se está, incluso para el caso, como señalan las demandadas, de exigencia de responsabilidad patrimonial por actuación lícita de la Administración en un supuesto de carácter ajeno a la cuestión principal de este pleito y que legalmente exige para su posterior control jurisdiccional de su examen y resolución con carácter previo por la Administración, en los términos de los preceptos de la LJCA arriba descritos.

Por todo lo razonado, se ha de desestimar el presente recurso dirigido contra la actuación administrativa arriba reseñada, que se confirma por ser ajustada a derecho en los términos debatidos en este pleito, así como la citada pretensión subsidiaria».

Llegados a este punto, procede analizar sí, como pretenden las reclamantes, la interposición del recurso contencioso administrativo contra el acuerdo nº 64/2017, de 25 de mayo, de la Comisión de Urbanismo de Madrid, que desestima el recurso de reposición formulado contra el acuerdo nº 80/2016, de 29 de septiembre [(BOCAM de 17 de octubre de 2016), de la misma comisión que deniega la aprobación definitiva del plan parcial], interrumpió el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial.

Sobre esta cuestión, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 24 de abril de 2018 (Recurso 4707/2016) se pronuncia en los siguientes términos:

«(...)

Ahora bien, admitida la posibilidad de interrupción, en el ámbito propio del Derecho administrativo, la interrupción de la prescripción está sujeta a sus propias reglas y se acoge en dicho ámbito no sin introducir ciertas modulaciones a su régimen establecido con carácter general por la legislación civil.

En la legislación administrativa no existe una previsión concreta sobre las causas interruptivas del plazo de prescripción contemplado por el artículo 142.5 de la Ley 30/1992. Pero nuestra jurisprudencia ha contribuido a esclarecer este pormenor. Nuestra Sentencia de 2 de marzo de 2011 (RC 1860/2009), que por lo demás vino a confirmar la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sentencia de 2 de noviembre de 2008), vino así a establecer:

“La invocación del Art. 1973 del Código Civil es superflua y carece de virtualidad en este proceso porque la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es exigible exclusivamente de acuerdo con la Ley 30/1992, que regula tanto sus aspectos sustantivos como

procesales, en el título X, capítulo primero, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En relación con la prescripción de la acción el Art. 142.5 de la Ley citada dispone que ‘en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo’. Así lo expresa la Ley de modo categórico cuando dice que el derecho a reclamar prescribe al año, y no es susceptible de interrupción. Únicamente se producirá esa circunstancia si la reclamación se presenta ante órgano incompetente o como expresó la sentencia de esta Sala Tercera Sección Cuarta de veintiuno de marzo de dos mil, recurso 427/2006, en virtud de cualquier ‘reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello’.

La cita correcta de la resolución de referencia se correspondería, en verdad, con la Sentencia de 21 de marzo de 2000 RC 427/1996, Sección Sexta, que dice así:

“La interrupción del plazo de prescripción de un año hoy establecido por el artículo 142.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común se produce no sólo por la iniciación de un proceso penal que verse sobre la posible comisión de hechos delictivos a los que pueda estar ligada la apreciación de responsabilidad civil dimanante de la infracción penal, sino incluso por la pendencia de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo que sea manifiestamente inadecuada

(sentencia de 26 de mayo de 1998 , que invoca la doctrina de la sentencia de 4 de julio de 1980).

De esta jurisprudencia se deduce que la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello”.

Así, pues, aun cuando se admite que la prescripción es susceptible de interrupción también en el ámbito administrativo, pese al empleo de la expresión “en todo caso” por la Ley (artículo 142.5), no cabe asignarle el mismo alcance que tiene en el ámbito civil y sólo cabe su aplicación, en principio, en los supuestos señalados por la sentencia: esto es, cuando una reclamación se presenta ante órgano incompetente o se plantea en una sede en que no resulte manifiestamente inidónea o improcedente».

Aplicada la citada doctrina al caso que nos ocupa, se trata de dilucidar si la interposición del recurso contencioso administrativo por parte de las reclamantes contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, exigiendo la responsabilidad patrimonial de las administraciones demandadas sin haber agotado la vía administrativa previa constituye, -y por no encajar en el supuesto contemplado en el artículo 31.2 de la LJCA- o no una vía “manifiestamente inidónea o improcedente”.

En realidad, para resolver esta cuestión, basta con acudir a la propia Sentencia de 8 de marzo de 2019, cuyos términos literales no dejan lugar a dudas sobre la inadecuación e idoneidad de la vía utilizada por los recurrentes: “reiterar que en este caso la pretensión subsidiaria no

está ligada a la principal, es más, por esa propia naturaleza de la misma no cabe entenderla incluida en el supuesto del artículo 31. 2 de la LJCA. Se está, incluso para el caso, como señalan las demandadas, de exigencia de responsabilidad patrimonial por actuación lícita de la Administración en un supuesto de carácter ajeno a la cuestión principal de este pleito y que legalmente exige para su posterior control jurisdiccional de su examen y resolución con carácter previo por la Administración, en los términos de los preceptos de la LJCA arriba descritos”.

Cuanto se ha expuesto permite a nuestro juicio concluir que el cómputo del plazo previsto para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial comenzó con la notificación del acuerdo nº 64/2017, de 25 de mayo, de la Comisión de Urbanismo de Madrid, que desestimó el recurso de reposición formulado contra el acuerdo nº 80/2016, de 29 de septiembre, de la misma comisión que denegó la aprobación definitiva del plan parcial. Aunque se desconoce la fecha en que se produjo tal notificación, la impugnación del acuerdo en vía judicial tuvo lugar en el año 2017 y, por tanto, la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el día 4 de junio de 2020 es manifiestamente extemporánea.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada 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 22 de diciembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 781/22

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid