

Dictamen nº: **163/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **12.04.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de abril de 2018, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la entidad LOMAS MARIANO, S.A. (en adelante, “*la reclamante*”) sobre indemnización de los daños y perjuicios causados por un instrumento de ordenación urbanística después anulado en vía judicial.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 22 de marzo de 2013 la reclamante, en su calidad de propietaria de terrenos situados en el ámbito territorial de la U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones y por su pertenencia a la Junta de Compensación constituida para la ejecución del planeamiento y desarrollo de dicho ámbito, presenta en una Oficina de Registro Municipal del Ayuntamiento de Madrid, una solicitud indemnizatoria para compensar las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación.

La reclamación señalaba que la sentencia de 27 de febrero de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 había anulado el Plan General de Ordenación Urbana aprobado en 1997 (en lo sucesivo, PGOU de 1997). Concretamente, la sentencia declaró nula la clasificación como suelo urbanizable de unos suelos declarados no urbanizables de protección especial o agropecuaria por el Plan General de 1985 por no dar cumplimiento a las prescripciones legales establecidas para modificar la clasificación de estos suelos. Entre los ámbitos afectados por la anulación se encontraba el sector U.Z.P. 2.03. Desarrollo del Este-Los Ahijones.

Prosigue la reclamación señalando que para subsanar las deficiencias señaladas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el 28 de noviembre de 2007 el Ayuntamiento aprobó una propuesta de su Área de Gobierno mediante la aprobación de la documentación complementaria a la memoria del PGOU de 1997, y posteriormente se dictó el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 24 de enero de 2008.

Refiere, que frente a esta subsanación se interpuso un incidente de ejecución de sentencia que fue desestimado por Autos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de enero y 18 de febrero de 2011, autos que fueron también impugnados y anulados por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, momento desde el que considera tiene que comenzar a contarse el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial.

La reclamante relaciona en su escrito de reclamación las fincas pertenecientes al sector de las que es propietaria, indicando su extensión y datos registrales, cuya superficie total asciende a 229.250 metros y considera que la titularidad de las fincas fue reconocida por la

propia Junta de Compensación en la escritura de constitución de la misma que acompaña.

Según la reclamación, las fincas fueron adquiridas en escritura pública con la finalidad frustrada de disponer de solares sobre los que continuar su negocio de construcción y venta de viviendas.

Refiere, que dada la nulidad *ex tunc* y sin posibilidad de convalidación de la calificación como suelo urbanizable del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, reclama las cantidades satisfechas a la Junta de Compensación a la que pertenece desde su constitución de forma “*forzosa, en la medida en que venía impuesta por las disposiciones legales invocadas y la sanción prevista para la no adscripción a la Junta de Compensación era nada menos que la expropiación de los suelos*”, por importe de 3.850.597,62 euros IVA incluido, según consta en el certificado emitido por la Junta de Compensación de fecha 23 de noviembre de 2012 que acompaña. .

También acompaña a su reclamación; escritura de acuerdos sociales, sentencias referidas a la anulación de la modificación del PGOU de 1997, sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, la escritura de constitución de la Junta de Compensación de 11 de mayo de 2006, un certificado de la directora general de Relaciones con la Administración de Justicia y de Política Interior de 25 de abril de 2006 de inscripción de la Asociación Ahijones-Junco Redondo, propuesta de acuerdos municipales, copias del B.O.C.M. de 12 de diciembre de 2003, 12 de septiembre de 2005 y 23 de diciembre de 2005, acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 10 de noviembre de 2005, estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación, certificado del secretario de la Junta de Compensación de 23 de noviembre de 2012 (folios 7 a 389).

La reclamante fue requerida para completar su solicitud con documentación complementaria. A tal efecto, declaró que no había sido indemnizada ni iba a serlo como consecuencia de los daños objeto de la reclamación; que por los mismos hechos no se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; aportó certificado del varios Registros de la Propiedad y certificaciones catastrales justificativas de la titularidad de las fincas (folios 391 a 439).

**SEGUNDO.-** En relación con esta reclamación, del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- El PGOUM de 1997 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y publicado por Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997, desclasificó como terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección los terrenos de SNU-PA “Esparragal” colindantes con la Zona Industrial de Vicálvaro, que el Nuevo Plan General (NPG) incluyó como Suelo Urbanizable programado en el ámbito U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 (recurso contencioso-administrativo núm. 1328/1997) anuló parcialmente el PGOUM de 1997 en relación con dicha desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo no Urbanizable de Especial Protección porque no se había justificado debidamente en el expediente que hubiesen desaparecido las circunstancias determinantes de su protección.

La anterior sentencia, fue recurrida en casación por la Comunidad de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid (recurso de casación 3865/2003) y, con fecha 3 de julio de 2007, el Tribunal Supremo dictó una sentencia que estimó parcialmente los recursos interpuestos. La

estimación parcial no afectó a los terrenos protegidos de la U.Z.P. 2.03 pues la sentencia de casación confirmó la anulación de su incorporación al proceso urbanizador.

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en su sesión ordinaria de 28 de noviembre de 2007 adoptó el acuerdo de ejecutar la sentencia del Tribunal Supremo, mediante la aprobación, con efectos retroactivos, de la documentación complementaria a la Memoria del PGOUM de 1997, relativa a la subsanación de las determinaciones de la clasificación del suelo no urbanizable protegido.

Con fecha 24 de enero de 2008, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó la aprobación definitiva de la documentación complementaria a la Memoria del PGOUM de 1997, considerando por tanto ejecutadas las sentencias y dotando de eficacia retroactiva a dicha aprobación definitiva.

Planteado incidente de ejecución de sentencia que pretendía la declaración de nulidad tanto del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 28 de noviembre de 2007 como del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 24 de enero de 2008, fue resuelto definitivamente por la sentencia de 28 de septiembre de 2012 del Tribunal Supremo que estimó el recurso de casación (recurso nº 2092/2011) al considerar que:

*“(...) cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, la aprobación posterior, en ejecución de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general. Así es, no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos*

*de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un alcance retroactivo para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado”.*

Así, la Sentencia concluye en su Fundamento Jurídico Décimo que:

*“Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad ab initio”.*

La Junta de Compensación del U.Z.P. 02.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, suscribió con el Ayuntamiento de Madrid el 1 de abril de 2011 un acuerdo marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyan la denominada estrategia de Desarrollo del Este del Plan General de Madrid de 1997, suscribiéndose su adenda y anexo con fecha 29 de julio de 2011.

Tras dicha sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, el Ayuntamiento de Madrid inició el expediente 711/2013/1157 de Revisión Parcial del PGOU de 1985 y de Modificación del PGOU de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012.

La revisión parcial del PGOUM de 1985 y modificación del PGOUM de 1997 fueron aprobadas definitivamente por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013. En la tramitación del expediente consta la elaboración de la “*Memoria General*”, el “*Estudio de Viabilidad*” y el “*Informe de Sostenibilidad Ambiental*” o “*Estudio de Incidencia Ambiental*”, documentación preceptiva de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2013 contenía una disposición transitoria que establecía:

*“La revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PGOUM 85) y la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOUM 97) relativa a los suelos afectos por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 casada parcialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2007 tendrá carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1997, fecha de entrada en vigor del PGOUM 97 vigente, extendiéndose sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo, que deberán adaptar sus contenidos a lo establecido en la misma”.*

Recurrido el citado acuerdo de 1 de agosto de 2013, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid mediante sentencia nº 1252/2015, de 30 de diciembre declaró la legalidad del citado acuerdo, sentencia confirmada en casación por el Tribunal Supremo en sentencia nº 70/2017, de 20 de enero, salvo en lo relativo a la disposición transitoria 6ª respecto de la cual, citando otra sentencia de 13 de septiembre de 2013 (dictada en el recurso de casación núm. 1003/2011), relativa también al Acuerdo de 1 de agosto de 2013, señaló:

*“Ahora bien, es claro que tanto las determinaciones estructurantes como la ordenación pormenorizada incorporadas a esa revisión del planeamiento general sólo podrán tener validez y eficacia hacia el futuro, sin que quepa atribuirles -por las mismas razones expuestas en los apartados anteriores- ningún efecto subsanador o de convalidación de actuaciones y disposiciones anteriores que han sido declaradas nulas”.*

*“En resumen, lejos está el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 de adolecer del carácter convalidatorio que le imputan los recursos; pero esta misma apreciación no puede extenderse a su disposición transitoria que incorpora un elemento añadido y que por eso ahora hemos de anular”».*

2.- En cuanto al procedimiento de gestión urbanística de los terrenos propiedad de la reclamante, procede resaltar lo siguiente:

El 21 de julio de 2005, el Pleno del Ayuntamiento acordó la aprobación definitiva del Plan Parcial para la ordenación pormenorizada del Sector denominado U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones así como la delimitación de la Unidad de Ejecución única, fijando como sistema de gestión el de compensación.

La Junta de Compensación se constituyó en escritura pública el 11 de mayo de 2006 y dicha constitución fue aprobada por Acuerdo de 23 de noviembre de 2006 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

Por su parte, el proyecto de expropiación, tramitado por el procedimiento de tasación conjunta fue sometido a información pública el 8 de abril de 2010 sin que la Junta de Compensación haya cumplimentado el requerimiento que le fue efectuado el 16 de agosto de 2010, motivo por el cual no ha sido aprobado el proyecto de expropiación presentado.

Con fecha 1 de abril de 2011, fue suscrito, entre el Ayuntamiento de Madrid y los representantes de las Juntas de Compensación y de la Comisión Gestora de los sectores de Suelo Urbanizable Programado integrantes de la denominada “*Estrategia de Desarrollo del Este*”, el «*Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyen la denominada estrategia de “Desarrollo del Este” del Plan General de Madrid de 1997*». Se suscribió la Addenda a este Acuerdo Marco, y su Anexo, con fecha 29 de julio de 2011.

De acuerdo con lo estipulado en el referido Acuerdo Marco, las Juntas de Compensación firmantes, entre las que se encuentra la del desarrollo U.Z.P. 2.03-Los Ahijones, se comprometían a no solicitar la tramitación de los correspondientes proyectos de reparcelación hasta que previamente se hubiera suscrito y tramitado un Convenio de Gestión con el Ayuntamiento.

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en lo sucesivo, RPRP).

De conformidad con los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC y 10 del RPRP se requirieron informes de la Dirección General de Planeamiento, de la Subdirección General de Promoción del Suelo y de la Subdirección General de Infraestructuras.

El 6 de agosto de 2013 la Subdirección General de Promoción del Suelo informó que el 21 de julio de 2005 el Ayuntamiento acordó la

aprobación definitiva del Plan Parcial para la ordenación pormenorizada del Sector denominado U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, así como la delimitación de la Unidad de Ejecución fijando como Sistema de Gestión el de Compensación y que mediante acuerdo de 23 de noviembre de 2006 acordó aprobar de la constitución de la Junta de Compensación lo que fue verificado en escritura pública. Señalaba que no se había aprobado el proyecto de expropiación de los bienes de los titulares que no se habían incorporado a la Junta de Compensación porque esta no había depositado el aval bancario por valor de los bienes a expropiar. Añadió que el 1 de abril de 2011 el Ayuntamiento de Madrid y los representantes de las Juntas de Compensación suscribieron un Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado del “Desarrollo del Este” del PGOU de 1997 y el 29 de julio de 2011 se suscribieron su Addenda y su Anexo. Según este Acuerdo las partes se comprometían a no solicitar la tramitación de los proyectos de reparcelación en tanto no se aprobase un convenio de gestión con el Ayuntamiento, que en ese momento estaba siendo objeto de análisis. Para la aprobación del proyecto de reparcelación –que no se había presentado aún– era necesaria la aprobación previa del convenio de gestión y del proyecto de expropiación de los titulares no incorporados a la Junta de Compensación e informaba de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento con motivo de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007.

El 30 de agosto de 2013 se emitió informe por la Dirección General de Planeamiento en el que manifestaba que, tras los distintos pronunciamientos judiciales, se había procedido a elaborar la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y la Modificación del PGOU de 1997 en los ámbitos y sectores afectados por las sentencias. Respecto a las parcelas relativas a la reclamación, se clasificaban como Suelo Urbanizable Programado Pormenorizado U.Z.P. 2.03 “Desarrollo del Este-Los Ahijones”. Se encontraban en el entorno

del polígono industrial de Vicálvaro, son atravesadas por las autovías R-3 y M-45 y acogen las instalaciones de las cochertas de la línea L9 de metro. Tras los estudios realizados que se resumían pormenorizadamente en el Informe de Sostenibilidad Ambiental, los terrenos fueron considerados aptos para su incorporación al proceso urbanizador y podían participar en el modelo territorial del PGOUM de 1997 ante la ausencia de los valores que pudieron motivar su protección en el Plan General de 1985.

Afirmaba que los cambios introducidos incorporaban obligaciones y servidumbres derivados de la legislación sectorial de aplicación pero no modificaban los usos de aprovechamiento urbanístico previstos en la nueva ordenación, que fue aprobada definitivamente mediante Acuerdo de 1 de agosto de 2013, respecto a lo establecido en el PGOUM de 1997.

Concluía afirmando que no procedía abonar la indemnización solicitada por los reclamantes –que no la había solicitado a la Junta de Compensación- porque no se daban los requisitos para ello ya que, una vez recuperada la ordenación tras la aprobación de la modificación urbanística, “*el proceso continuará y las cantidades abonadas estarán plenamente justificadas, sin que se haya producido ninguna pérdida patrimonial para el interesado en el procedimiento, ya que estas cantidades son consecuencia directa del cumplimiento de los deberes de equidistribución y asunción de cargas como parte del proceso urbanizador que rige en la normativa urbanística*” para finalmente indicar que “*en la actualidad este ámbito es susceptible de ser desarrollado y es decisión del titular de los suelos permanecer en el proceso urbanizador o, en su caso, retirarse del mismo*”.

La Subdirección General de Infraestructuras mediante nota interna de 5 de septiembre de 2013 negó su competencia y apuntó que era competencia de la Subdirección General de Gestión Urbana y Gestión del Agua.

El Subdirector General de Gestión Urbana informó el 10 de octubre de 2013 que el proyecto de urbanización del U.Z.P. 2.03-Ahijones fue aprobado definitivamente el 4 de enero de 2007 por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. *“Con fecha 17 de mayo de 2007 se firmó el Acta de Replanteo comenzando el día siguiente las obras de urbanización con un plazo de 36 meses. Con fecha 29 de octubre de 2008, la Junta de Compensación solicita ampliación del plazo de 36 meses más finalizando las obras el 16 de mayo de 2013, concediéndose dicha ampliación mediante resolución del Director General de Evaluación Urbana de fecha 15 de abril de 2009”.*

Asimismo señaló que el 30 de marzo de 2011 el Ayuntamiento Pleno aprobó definitivamente la modificación del Plan Parcial del ámbito U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones y el representante de la Junta de Compensación presentó para su tramitación por parte del Ayuntamiento de Madrid el Proyecto de Urbanización Modificado de dicho ámbito, con las modificaciones del Plan Parcial, que estaba en ese momento tramitándose dicha aprobación y que las observaciones al mismo se habían comunicado a la propiedad para su corrección.

Obra en los folios 609 a 611 que el 17 de diciembre de 2013 volvió a informar la Subdirección General de Gestión Urbana. En dicho informe se señala que, tras la Modificación del Plan Parcial M.P.P. 19.303, la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de 1997, era necesaria la tramitación de los correspondientes proyectos de urbanización que recogieran las modificaciones aprobadas, que afectaban fundamentalmente a las redes públicas y a la imposibilidad de soterrar una de las líneas de alta tensión que atraviesa el Sector, así como la conexión prevista con la M-50 además de incorporar las etapas descritas en dicha Revisión y responder al cumplimiento de la legislación sectorial, principalmente a las actuaciones en zonas de dominio público hidráulico. Se trataba de obras ejecutadas por el

sistema de compensación (iniciativa privada), y se habían ejecutado las obras de acuerdo con las autorizaciones administrativas conseguidas (principalmente arqueológicas) y a su disponibilidad económica. En el momento del informe las únicas obras realizadas eran las de mantenimiento del ámbito y desde septiembre de 2008 a noviembre de 2013 el porcentaje de ejecución permanecía invariable. Finalmente señalaba que, coincidiendo con la notificación de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, el representante de la Junta de Compensación había presentado el 20 de noviembre de 2012 un proyecto de urbanización del ámbito con las modificaciones establecidas en el Plan Parcial y que, de acuerdo con la última modificación del planeamiento se estaba redactando un convenio urbanístico al que debería adecuarse el proyecto de la Junta de Compensación.

El 7 de mayo de 2014 emite informe la Dirección General de Gestión del Agua en el que se expresa: “*Como la modificación del Proyecto no ha finalizado su tramitación, se desconoce en qué grado influirá en el porcentaje de ejecución de la obra de urbanización que se ha realizado*” y adjunta soporte digital de la relación valorada de obras ejecutadas.

El 2 de julio de 2014 la Dirección General de Gestión del Agua informa que “*Con motivo de la aprobación definitiva de la modificación del Plan Parcial M.P.P. 19.303 del ámbito UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, el 20 de noviembre de 2012, D (...) en representación de la Junta de Compensación, presenta, ante el Ayuntamiento de Madrid, para su tramitación, el Proyecto Modificado de Urbanización de dicho ámbito, que recoge las modificaciones establecidas en dicho Plan Parcial, sin que se llegue a aprobar dado que simultáneamente se produce la notificación de la Sentencia del TSJM, con la tramitación de la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y Modificación del Plan*

*General de Ordenación Urbana de 1997, que por acuerdo de 1 de agosto de 2013 se aprueba por la Comunidad de Madrid.*

*Dado que este Acuerdo aprobado lleva a cabo una nueva clasificación de los suelos ajustándose a la realidad física existente en el momento actual, con fecha 30 de junio de 2014 se ha notificado a la Junta de Compensación del ámbito para que efectúe presentación de un nuevo proyecto que se ajuste a la citada Revisión y Modificación, sin que hasta la fecha se haya producido dicha presentación, por lo que no ha finalizado ni se ha aprobado la modificación del proyecto”.*

Al procedimiento se incorporó también el Acuerdo Marco para viabilizar y agilizar la gestión de los ámbitos de suelo urbanizable programado que constituyen la denominada estrategia de “Desarrollo del Este” del Plan General de Madrid de 1997, de fecha 1 de abril de 2011, su Addenda de fecha 29 de julio de 2011 y el documento Anexo a dicha Addenda de la misma fecha y documentación anexa, así como el Auto de 10 de junio de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos- Grupo I, dictado en la pieza de ejecución de títulos judiciales 554/2013, del Procedimiento Ordinario 1328/1997.

También se incorpora al procedimiento las Sentencias del Tribunal Supremo nº 1996/16 de 6 de septiembre de 2016 (rec. casación nº 1215/2015) y nº 1997/16 de la misma fecha (rec. casación nº 3365/2015), la posterior Sentencia nº 70/2017, de 20 de enero de 2017 (rec. casación nº 2511/2015), el Auto de 20 de enero de 2015 y el Auto de 25 de mayo de 2015 que declaró no haber lugar a la indemnización por la imposibilidad legal y material de ejecución en relación con determinados ámbitos del planeamiento.

Incorporados al procedimiento los informes y resoluciones judiciales reseñadas, se otorgó trámite de audiencia a la Junta de Compensación “U.Z.P. 2.03 Los Ahijones” que no formula alegaciones, y

a la reclamante, que tras comparecer el 9 de agosto de 2017 para tomar vista y obtener copia del expediente formula alegaciones en escrito presentado con fecha 21 de agosto de 2017 alegando en síntesis la concurrencia de los requisitos necesarios para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial al tiempo de presentación de la reclamación así como, que al declarar el Tribunal Supremo en sentencia de 6 de septiembre de 2016 la nulidad de la disposición transitoria 6<sup>a</sup> del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, el citado Acuerdo carece de efectos retroactivos y solo podrá extender sus efectos a futuro.

Finalmente se dictó propuesta de resolución el 8 de febrero de 2018 que desestimó la reclamación al haber prescrito el derecho a reclamar y no concurrir la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño.

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 22 de febrero de 2018.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el núm. 107/18, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 12 de abril de 2018.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación remitida en un disco compacto que se considera suficiente. La documentación está numerada y foliada aunque la foliación del disco no coincide con la señalada en el índice remitido y la numeración del índice no consta diferenciada en el mismo, lo que ciertamente no facilita el examen del voluminoso expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, 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 de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas según establece su artículo 1.1. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación presentada el 22 de marzo de 2013, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, que han sido desarrollados por el RPRP.

La entidad reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, como propietaria de varias fincas –que especificó en su reclamación- afectadas por la anulación parcial en vía judicial del PGOU de 1997 al estar incluidas en el ámbito territorial U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones.

La titularidad de las fincas se ha acreditado con notas simples informativas del Registro de la Propiedad y con certificados del catastro en los que aparecen como titulares. Tal y como sostuvimos en nuestro Dictamen 404/17 de 11 de octubre, en el que hacíamos mención a otro anterior (Dictamen 496/16 de 3 de noviembre), la titularidad de las fincas podría tenerse por acreditada, de conformidad con los artículos 332.5 del Reglamento Hipotecario, aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947 (porque pese al valor puramente informativo de las notas registrales, en ellas deben reflejarse fielmente los datos contenidos en los asientos registrales), y 3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que presume ciertos los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario y que se han incorporado al certificado catastral.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al amparo del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios competencias en materia de urbanismo -actualmente apartado a) del mencionado artículo en virtud de la modificación introducida por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local-título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

En cuanto al requisito temporal, el artículo 142.4 de la LRJ-PAC dispone que *“la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá en el plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme, no siendo de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente”*.

En el presente caso, la reclamación se fundamenta en la anulación por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 tanto del PGOUM de 1997 como también del planeamiento derivado dictado en ejecución de la sentencia de 27 de febrero de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007.

En los dictámenes emitidos por esta Comisión en relación con otros ámbitos afectados por dichas sentencias, se expresó que la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 declaró no solo la nulidad del PGOUM de 1997 sino, también, la nulidad del planeamiento derivado. Por tanto, se consideró la fecha de notificación de esta sentencia del Tribunal Supremo como elemento determinante del *dies a quo* para el inicio del cómputo del plazo de prescripción. Por ello, la reclamación interpuesta el día 22 de marzo de 2013, antes del transcurso del año en que fue dictada, determina que deba considerarse presentada en plazo.

En materia de procedimiento se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. En concreto, y tal como previene el artículo 10.1 de la norma reglamentaria, se ha recabado informe de los servicios a cuyo funcionamiento se atribuye el daño causado. Igualmente, se ha dado trámite a audiencia a la reclamante y, en concepto de interesado por la reclamación, a la Junta de Compensación “U.Z.P. 2.03 Los Ahijones”. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del RPRP, que junto con el resto del expediente se ha remitido a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los

servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su Título Preliminar, Capítulo IV, artículos 32 y siguientes, regulación que, en términos generales, coincide con la contenida en los artículo 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el artículo 139 LRJ-PAC los siguientes requisitos:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que “*es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero , 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)*”.

- c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Ha destacado ese mismo Tribunal (por todas, en sentencia de 16 de marzo de 2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico:

*“Lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta (...). Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.*

**CUARTA.-** En el presente caso, los interesados fundamentan su reclamación de responsabilidad patrimonial en la anulación parcial del PGOU de 1997 por las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 y de 28 de septiembre de 2012 y en que dada la nulidad *ex tunc* tanto del instrumento de planeamiento (el PGOU de 1997) como del planeamiento derivado, consideran que al formar parte de la Junta de Compensación constituida para la ejecución del planeamiento y desarrollo del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones han soportado unos perjuicios económicos reclamando las cantidades satisfechas a la Junta de Compensación que cuantifican en 3.317.444,55 euros que incrementados con IVA asciende a 3.850.597,62 euros.

El daño que alegan los reclamantes reside en que, según su criterio, las aportaciones dinerarias efectuadas a la Junta de Compensación U.Z.P. 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, han perdido su finalidad, al no poder desarrollar la actuación urbanística. Y al igual que se manifestó en anteriores Dictámenes, 134/16 y 113/18, esta afirmación no puede ser asumida puesto que, según hemos reflejado en los antecedentes de hecho de este dictamen, con posterioridad a la anulación de la modificación del PGOU de Madrid de 1997, la revisión parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013 han determinado la calificación del suelo del sector en cuestión como urbanizable programado pormenorizado y, por lo tanto, es posible llevar adelante la actuación urbanística.

De hecho, en la página de transparencia del Ayuntamiento consta el convenio urbanístico referido a este sector, aprobado con fecha de 5 de mayo de 2015, que prevé su urbanización por etapas. En él se da

cuenta de la situación en la que se encuentra el proceso de urbanización y consta que la Junta de Compensación había presentado un convenio de gestión en el que concretaba los compromisos y garantías asumidas para la ejecución del planeamiento, y se comprometía a la ejecución íntegra de las obras de urbanización de las obras señaladas en el Anexo I del convenio.

A ello no obstan las múltiples sentencias dictadas en torno a la anulación del PGOU de 1997 y las recaídas en su ejecución. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de febrero de 2015 y posteriormente las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2016 (rec. nº 3365/2014 y 1215/2015) consideraron que el Acuerdo de 1 de Agosto de 2013 no había sido dictado para eludir el cumplimiento de las anteriores sentencias del TSJM y del TS a ejecutar, con independencia de que los actos de gestión o de desarrollo de cada uno de los ámbitos en cuestión debieran ser contrastados con el vigente planeamiento urbanístico y controlados cuando se produjesen a la vista de las determinaciones de esa nueva ordenación aprobada. Las citadas sentencias del Tribunal Supremo anulaban el efecto retroactivo del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, aunque los efectos anulatorios se limitan, exclusivamente, a las actuaciones urbanísticas realizadas tras la STS de 28 de septiembre de 2012.

En relación a la indemnización que solicita la reclamante y que identifica con las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación, según reiterada doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora, contenida entre otros en Dictámenes 367/17, 447/17 y el ya mencionado 113/18:

*“En cuanto a las cantidades abonadas a la Junta de Compensación, como señaló nuestro Dictamen 9/17, de 5 de enero, ha de partirse de la naturaleza de estas entidades en cuanto asociaciones de propietarios que llevan a cabo la actuación urbanizadora bajo la tutela de la Administración competente en*

*materia de gestión y ejecución urbanística como son los Ayuntamientos (artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).*

*Por tanto, si las cantidades fueron abonadas a la Junta, las reclamaciones relativas a su devolución deberán realizarse a la propia Junta sin perjuicio de la tutela que sobre la misma corresponde a la entidad local.*

*Además, no ha quedado acreditado que los gastos efectuados por la Junta de Compensación hayan resultado inútiles como consecuencia de la alteración del planeamiento que, finalmente, ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013”.*

Por otro lado, tal y como también declaramos en nuestros dictámenes relativos a reclamaciones referidas a otros sectores urbanísticos afectados por la anulación del PGOU de 1997, por ejemplo, el ya citado Dictamen 134/16, haciendo eco de otros anteriores del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, “*la alteración del planeamiento que desclasifique o descalifique un bien entra de lleno en el ius variandi que reconoce a la Administración planificadora la legislación urbanística, y sólo generará derecho a indemnización cuando encaje plenamente en alguno de los supuestos tasados por la ley. En aquellos casos, como en el que actualmente nos ocupa, la parte reclamante no realizaba la más mínima argumentación o justificación sobre su encaje en alguno de los supuestos indemnizatorios previstos en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, vigente al tiempo de la interposición de la reclamación cuyo contenido es idéntico al del artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.*

*Asimismo, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (S. de la Sala 3<sup>a</sup> de 23/5/2014, RC 3085/2012), se destacaba la falta de patrimonialización por los reclamantes del aprovechamiento urbanístico previsto en los instrumentos de ordenación urbanística correspondientes”.*

En consecuencia, si bien es cierto que los actos de planeamiento derivado anteriores al 1 de agosto de 2013 son nulos, con la clasificación del suelo realizada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la fecha citada se inicia el proceso urbanizador. En relación con estos actos, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de enero de 2016 ha declarado que los instrumentos de desarrollo del planeamiento, aunque se hubieran aprobado con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, han continuado desplegando sus efectos pues se ajustan a la normativa del planeamiento general, aprobada por el Acuerdo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, de fecha 1 de agosto de 2013, y la actividad urbanística ha podido continuar desarrollándose.

Y según el Director General de Planeamiento, una vez recuperada la ordenación tras la aprobación de la modificación urbanística, el proceso puede continuar y las cantidades abonadas a la Junta de Compensación están justificadas, sin que se haya producido ninguna pérdida patrimonial porque las cantidades aportadas son consecuencia de los deberes de equidistribución y asunción de cargas exigidas por la normativa urbanística como parte del proceso urbanizador. El ámbito es susceptible de ser desarrollado y es decisión del titular de los suelos permanecer en el proceso urbanizador o, en su caso, retirarse del mismo.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada, al no haberse ocasionado daño a la entidad reclamante.

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 12 de abril de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 163/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid