

Dictamen nº: **186/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.04.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 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 Sociedad Cooperativa de Viviendas “*El Mirador del Pardo II, Sociedad Cooperativa Madrileña*” (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 20 de noviembre de 2013 dos representantes de la reclamante, presentan en una Oficina de Registro Municipal del Ayuntamiento de Madrid, una solicitud indemnizatoria por el incremento de gastos sufridos tras la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 dictada en ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 casada parcialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 en las que se declara nula la desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como suelo no urbanizable de

especial protección, entre los que se incluía el ámbito APE 08.016 “Arroyo del Fresno” y ello a pesar de lo dispuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en auto de 27 de septiembre de 2013 dictado en el procedimiento de ejecución de títulos judiciales 554/2013 del Procedimiento Ordinario 1328/1997,

Manifiestan en su reclamación que *“la inseguridad jurídica derivada de todo el procedimiento, en el que los terrenos adquiridos se asimilaban a los no urbanizables”* y la anulación por el Tribunal Supremo del instrumento normativo que daba soporte a las actuaciones urbanísticas de su representada les ha generado una serie de daños y perjuicios destacando, además de *“las incertidumbres y zozobras propias de la situación”*, la novación del contrato de crédito en condiciones más gravosas al incrementarse en 0.5 puntos el diferencial, pasando de 4,0 a 4,5 puntos, lo que ha incrementado los intereses del crédito.

Solicitan una indemnización de daños y perjuicios que cuantifican en 151.448,68 euros, más los intereses legales que puedan devengarse desde la fecha de presentación de la reclamación hasta el pago, con el siguiente desglose:

- Mayor importe por aumento del tipo: 130.031,98 euros, resultado de aplicar el incremento del diferencial de 0,5 puntos al total del capital de los créditos que asciende a 6.501.599,00 euros, por el plazo de 4 años.
- Gastos por comisión de novación: 13.003,13 euros.
- Gastos notariales y de inscripción: 8.413,50 euros.

La reclamación no se acompaña de documentación alguna.

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

El 27 de febrero de 2003 se dictó Sentencia por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997, por la que se hicieron públicos los Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid relativos a la Aprobación Definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, anulándose aquellas determinaciones que suponían la desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección en determinados ámbitos entre los que se encontraban los Terrenos de SNU-PA, en los bordes del Monte del Pardo, Cuartel de la Zarzuela, que el NPG había incluido en el APE 9120 “Manzanares Norte” y en el UZI 00/06 “Arroyo del Fresno” (PAU 11-1 ).

Recurrida en casación dicha Sentencia, el Tribunal Supremo dicta Sentencia en fecha 3 de julio de 2007, cuyo fallo era del siguiente tenor literal: *«HA LUGAR EN PARTE a los recursos de casación que las representaciones procesales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid interponen contra la sentencia que con fecha 27 de febrero de 2003 dictó la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo número 1328 de 1997. Sentencia que casamos, dejándola sin efecto, pero sólo y exclusivamente en cuanto anula las determinaciones del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de fecha 17 de abril de 1997, por el que se aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, referidas a las UZI 0/07*

*“Montecarmelo” (PAU H-2), UZI 0/08 “Las Tablas” (PAU 11-3) y UZI 0/09 “Sanchinarro” (PAU H-4), al API 09/15 “Cerro de los Gamos” y al APR 09/02 “Camino de los Caleros”; en cuyos ámbitos desestimamos el recurso contencioso-administrativo. Por el contrario, confirmamos en lo restante los pronunciamientos de aquella sentencia».*

En ejecución de dichas Sentencias se dictaron los siguientes acuerdos:

1.- Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de noviembre de 2007, que aprobó la propuesta para ejecutar la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, mediante la aprobación de la documentación complementaria a la memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, relativa a la subsanación de las determinaciones de la clasificación del suelo no urbanizable protegido que declaró nulo la indicada sentencia.

2.- Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 24 de enero de 2008, que aprobó las actuaciones en relación con el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid derivadas de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007.

3.- Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de marzo de 2009, que aprobó definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior de desarrollo del Área de Planeamiento Remitido (APR 10.02) Instalaciones Militares de Campamento, incluyendo en su delimitación suelos clasificados como no urbanizables de especial protección.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Auto el 10 de enero de 2011 que acordaba en su parte dispositiva lo siguiente: *“Que debemos desestimar y desestimamos el presente incidente de ejecución de sentencia número 216/2003 dictada el 27 de febrero de 2003 por esta Sección, y que pretendía la declaración de nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 28 de*

*noviembre de 2007 por el que se procede a aprobar la "propuesta del área de gobierno para ejecutar la sentencia 216, del TSJ de Madrid, y la sentencia del TS de fecha de 3 de julio de 2007 mediante la aprobación de la documentación complementaria a la memoria del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, relativa a la subsanación de las determinaciones de la clasificación del suelo no urbanizables protegidos, anulados por las referidas sentencias" y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la CCAA de Madrid de fecha 24 de enero de 2008 por la que se adoptó el acuerdo por el que se aprueban las actuaciones en relación con el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid derivadas de la sentencia número 216 del TSJ de Madrid de fecha 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de julio de 2007".*

Dicho Auto fue recurrido en casación dictándose Sentencia por el Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, casando y anulando los citados acuerdos.

Posteriormente, el Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptó el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 de Revisión Parcial del PGOUM 1985 y de Modificación del PGOUM 1997, el cual fue objeto de recurso contencioso-administrativo, que se resolvió mediante la Sentencia 1252/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2015 que declaró la legalidad del mencionado acuerdo, sentencia posteriormente confirmada en casación por el Tribunal Supremo en la sentencia nº 70/2017, de 20 de enero de 2017, con excepción de su disposición transitoria 6ª.

El Ayuntamiento de Madrid, tras la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 instó vía incidental el reconocimiento de la clasificación del suelo correspondiente al ámbito denominado "Arroyo del Fresno" en los términos reflejados en el Plan General del año 1985,

dictándose el auto de fecha 27 de septiembre de 2013, cuya parte dispositiva y con respecto al ámbito concreto que nos ocupa dice:

*“DISPONEMOS: Se estima la demanda incidental presentada por el Ayuntamiento de Madrid y por ello declaramos que el suelo afectado por el ámbito UZI 0.06 Arroyo del Fresno tiene la clasificación de suelo urbanizable y por ello procede tener por ejecutada la sentencia de 27 de febrero de 2003 respecto de este concreto ámbito y, en consecuencia, ordenar el archivo de la presente pieza separada de ejecución”.*

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

Tras la acción judicial ejercitada por la entidad reclamante respecto de los coeficientes de homogenización del Plan Parcial del UZI 0.06 Arroyo del Fresno el Tribunal Supremo por auto de 11 de junio de 2010 declaró firme la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 7 de noviembre de 2005 que anulaba las determinaciones del Plan Parcial en orden a los coeficientes de homogenización.

El 28 de julio de 2010 se aprueba definitivamente la modificación del Plan Parcial publicado en el B.O.C.M. de 8 de octubre de 2010, y el 15 de mayo de 2011 se modifican los proyectos de urbanización de las dos unidades de ejecución del ámbito en cuestión.

El proyecto de reparcelación correspondiente a la Unidad de Ejecución 2 del UZI 0.06 Arroyo del Fresno, con posterioridad, APE 08.16 fue aprobado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 10 de mayo de 2012, publicado en el B.O.C.M. de 7 de junio de 2012 e inscrito en el Registro de la Propiedad nº 35 de Madrid el 11 de noviembre de 2013.

El 18 de noviembre de 2013 el director general de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua autoriza la ejecución simultánea de las obras de urbanización y edificación en el ámbito que nos ocupa, momento a partir del cual la entidad reclamante pudo solicitar licencia de nueva planta.

**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 Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en lo sucesivo, RPRP).

La entidad reclamante fue requerida para la aportación de declaración en la que manifestara no haber sido indemnizado por los mismos hechos, justificación de la representación que ostentaban firmantes de la reclamación, indicación de si por los mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, acreditación de la propiedad de las fincas, informe pericial y facturas de los pagos efectuados respecto a la indemnización solicitada e indicación de los restantes medios de prueba de los que intentase valerse.

Dicho requerimiento es atendido en escrito presentado el 30 de diciembre de 2013 al que se acompaña certificaciones registrales de las parcelas de su propiedad (folios 12 a 54).

De conformidad con los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC y 10 del RPRP se requirieron informes de la Dirección General de Ingeniería Urbana y Gestión del Agua, de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda y de la Dirección General de Gestión Urbanística.

El 25 de marzo de 2014 emite informe la Subdirección General de Ingeniería de la Dirección General de Ingeniería Urbana y Gestión del Agua que informó que a dicha fecha, el ámbito UZI 0.06 Arroyo del Fresno se denominaba APE 08.016 Arroyo del Fresno, tras la revisión parcial del PGOUM de 1985 y la modificación del PGOUM de 1997 aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 1 de agosto de 2013, ámbito que constaba de dos unidades de ejecución con sus respectivas Juntas de Compensación, perteneciendo la entidad reclamante a la unidad de ejecución 2 (UE-2). También informó que el proyecto de urbanización había sido aprobado inicialmente por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 2 de diciembre de 2004 y definitivamente el 27 de octubre de 2005 siendo autorizada la ejecución de las obras de urbanización y edificación en la UE2 Arroyo del Fresno el 18 de noviembre de 2013 por el director general de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua previa solicitud de la Junta de Compensación de la UE2 Arroyo del Fresno formulada el 26 de julio de 2013.

Proseguía indicando el informe:

*“En la fecha en la que se dictó la sentencia de 28 de septiembre de 2012 por el Tribunal Supremo, las obras contempladas en el Proyecto de Urbanización del APE 08.16 Arroyo del Fresno UE2 estaban ejecutadas a excepción de la canalización de agua regenerada, faltando los suministros de energía eléctrica, abastecimiento de agua y Gas Natural. En la actualidad las obras no han finalizado.*

*Con motivo de la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 no se ha realizado paralización alguna ni modificación al Proyecto de Urbanización.*

*Las determinaciones de la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1997 no afectan al Proyecto de Urbanización,*

*por lo que en relación a dicha revisión no hay que modificar dicho proyecto”.*

El 26 de marzo de 2014 la Dirección General de Planeamiento informa que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó el 1 de agosto de 2013 la Revisión parcial del PGOUM de 1985 y la Modificación del PGOUM de 1997 en los ámbitos y sectores afectados por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003, casada parcialmente por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, siendo dicho planeamiento el único vigente en el ámbito en cuestión, a la fecha de emisión del informe.

También manifiesta: *“Es sustancial para la resolución de este expediente mencionar que el TSJ dictó auto de fecha 27 de septiembre de 2013 en el que disponía ejecutada la sentencia de 27 de febrero de 2003 en este ámbito, en cuestión incidental suscitada por este Ayuntamiento, lo que la reclamante parece desconocer. Dicho auto valida todas las actuaciones municipales de planeamiento y reconoce el error habido respecto al ámbito comúnmente denominado Arroyo del Fresno”.*

El 10 de abril de 2014 la Dirección General de Gestión Urbanística informó que el proyecto de reparcelación correspondiente a la UE2 del UZI 0.06 Arroyo del Fresno fue aprobado previa las actuaciones administrativas necesarias para el desarrollo y ejecución del sistema de compensación mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 10 de mayo de 2012, alcanzando firmeza en vía administrativa con la resolución de los recursos de reposición interpuestos el 11 de octubre de 2012. Prosigue el informe señalando, que con posterioridad, en cumplimiento y ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, se había aprobado el acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2013 cuya disposición transitoria le otorgaba eficacia retroactiva. De este modo, indica, que con fecha 11 de noviembre de 2013 había causado asiento

de inscripción en el Registro de la Propiedad nº 35 de Madrid el título de reparcelación de la UE2 del APE 08.16 Arroyo del Fresno.

Tras relacionar las actuaciones administrativas aprobadas en dicho ámbito e indicar el importante volumen de las actuaciones que componen el expediente, destaca: *“(..)* es preciso destacar a efectos meramente informativos que la Gerente de la Sociedad Cooperativa reclamante (...) es representante, igualmente, en el Consejo Rector de la Junta de Compensación de dicha mercantil, y como vocal del Consejo Rector, órgano de la Junta de Compensación que impulsa y dirige su actividad, ha participado de forma directa en la gestión llevada a cabo en el ámbito y en la toma de decisiones para el desarrollo de la Unidad de Ejecución.

*Por último, destacar que el Ayuntamiento de Madrid formuló una demanda incidental en pieza separada que mediante Auto de fecha 27 de septiembre de 2013 y de 7 de enero de 2014 se estima la demanda interpuesta, declarando que el suelo afectado por el ámbito UZI 0.06 Arroyo del Fresno tiene la clasificación de suelo urbanizable y por ello procede tener por ejecutada la sentencia de 27 de febrero de 2003 respecto de este ámbito concreto. Dichas resoluciones judiciales confirman, en consecuencia, la inexistencia de cambio de clasificación de los suelos incluidos en el ámbito”.*

Las representantes de la reclamante fueron requeridas el 13 de mayo de 2014 para que acreditaran documentalmente su representación, siendo cumplimentado con la aportación al expediente de un documento público de protocolización de acuerdos sociales.

El 26 de junio de 2014 la Dirección General de Edificación informa que consultada la base de datos y demás antecedentes de dicha Dirección no consta ninguna licencia urbanística concedida o en tramitación para la construcción de viviendas en la UE2 del APE 08.16 Arroyo del Fresno a nombre de la entidad reclamante.

Por diligencia de 8 de julio de 2014 se incorpora al expediente copia del auto de 10 de junio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictado en la pieza de ejecución de títulos judiciales 554/2013.

El 29 de octubre de 2014 emite nuevamente informe la Dirección General de Gestión Urbanística en el que tras indicar que el proyecto de reparcelación había sido aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 10 de mayo de 2012 e inscrito en el Registro de la Propiedad manifiesta que el director general de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua por resolución 18 de noviembre de 2013 había autorizado la ejecución simultánea de las obras de urbanización y edificación momento a partir del cual la reclamante pudo solicitar la licencia de nueva planta y que consultada la Tesorería de la Junta de Compensación de la UE2 Arroyo del Fresno, la entidad reclamante mantenía una deuda por derramas impagadas a dicha Junta de Compensación por un importe total de 710.648,56 euros no habiendo efectuado pago alguno desde hace más de cuatro años.

*Prosigue el informe indicando “como consecuencia de estas acciones judiciales se produjo una demora en la tramitación en el desarrollo de la gestión del ámbito y además, una vez dictada sentencia, los Servicios Municipales tuvieron que comunicar a las Juntas de Compensación de las dos Unidades de Ejecución de Arroyo del Fresno, la necesidad de iniciar la tramitación de la Modificación del Plan Parcial, dada la incidencia que iban a tener en los procesos de ejecución del planeamiento y en concreto en los correspondientes proyectos de reparcelación, que las Juntas de Compensación, como responsables de la gestión, debían presentar ante la Administración Actuante para su aprobación”.*

Finaliza el informe expresando que dichas circunstancias propiciaron la modificación del Plan Parcial que fue aprobada el 28 de

julio de 2010, así como, la modificación del proyecto de reparcelación que fue aprobado definitivamente el 15 de mayo de 2011.

Obra en los folios 329 a 7.866 el expediente del proyecto de reparcelación UZ1 0.06 de la UE2 Arroyo del Fresno.

El 11 de diciembre de 2014 la Dirección General de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua informa que el Ayuntamiento de Madrid no había recibido las obras de urbanización correspondientes al proyecto de urbanización del APE 08.16 Arroyo del Fresno, unidad de ejecución 2, por no encontrarse finalizadas ni estar en condiciones de dar el servicio público que le correspondía y que la ejecución simultánea de las obras de urbanización y edificación para el APE 08.016 Arroyo del Fresno habían sido autorizadas el 18 de noviembre de 2013.

Incorporados al procedimiento los informes y resoluciones judiciales reseñadas, se otorgó trámite de audiencia a la entidad reclamante, a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y a la Junta de Compensación Arroyo del Fresno, Unidad de Ejecución 2.

La entidad reclamante no formula alegaciones.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio formula alegaciones en escrito del director general de Urbanismo y Estrategia Territorial de 10 de marzo de 2015 alegando en síntesis que la anulación de la desclasificación de los terrenos clasificados en el PGOUM del año 1985 como suelo no urbanizable de especial protección no traía causa de una actuación administrativa sino del cumplimiento de una sentencia viniendo obligados a su cumplimiento tanto la Junta de Compensación como la propia Administración y los terceros adquirentes. Refiere también que la clasificación del suelo no es un derecho inamovible y no procedería indemnizar al reclamante las

cantidades que hubieran sido abonadas por ella a la Junta de Compensación por estar plenamente justificadas en el cumplimiento de los deberes de equidistribución y asunción de cargas en el proceso urbanizador.

La Junta de Compensación Arroyo del Fresno UE2 comparece en el procedimiento y presenta escrito el 12 de marzo de 2015 adjuntando informes de diferentes servicios municipales.

Finalmente se dictó propuesta de resolución el 19 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 5 de marzo de 2018.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el núm. 119/18, 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 26 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 Públicas 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 20 de noviembre 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 no especificó en su reclamación- y ha podido resultar afectada por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, al pertenecer a la UE 2 incluida en el ámbito UZI 0.06 Arroyo del Fresno.

La titularidad de las fincas se ha acreditado con notas simples informativas del Registro de la Propiedad.

Las representantes de la sociedad cooperativa reclamante han acreditado su representación en escritura pública de apoderamiento.

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 incertidumbre jurídica motivada por la anulación por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 de parte del PGOUM de 1997, sentencia dictada 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, entre otros, el reciente

Dictamen 113/18, de 8 de marzo, 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, no habiendo acreditado la entidad interesada la presentación en plazo de la reclamación, ni constar en el expediente la fecha de notificación de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 a la entidad reclamante, si atendemos a la fecha de dicha sentencia, la reclamación presentada el día 20 de noviembre de 2013, determina que deba considerarse presentada fuera del plazo.

A ello abunda también una circunstancia que no concurre en otros ámbitos, sobre los que se ha pronunciado esta Comisión respecto a los daños causados por la anulación de la actuación de la Administración tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, y es que el auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de septiembre de 2013 aclaró definitivamente que el concreto ámbito UZI 0.06 Arroyo del Fresno estaba clasificado como suelo urbanizable en el PGOUM del año 85, y dicho auto fue dictado en un incidente de ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 por lo que en realidad, siguiendo doctrina jurisprudencial contenida entre otras en la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2016 (recurso 1784/2015) la acción para exigir responsabilidad patrimonial pudo ser ejercitada a partir de la firmeza de dicha sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, resultando así extemporánea la reclamación presentada el 20 de noviembre de 2013 por haberse interpuesto una vez transcurrido el plazo legal.

En otro orden de cosas, 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 Arroyo del Fresno Unidad de Ejecución 2 y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. 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.-** Sin perjuicio de lo expuesto, y en cuanto a la cuestión de fondo planteada, como es sabido, 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 y en el RPRP.

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.-** Partiendo de lo señalado en la consideración anterior, debemos centrarnos ahora en examinar brevemente si se dan o no en la reclamación presentada, los requisitos para que procediera el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El primero de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial es la acreditación de los daños de conformidad con el artículo 139.2 de la LRJ-PAC. Sin embargo, la reclamante no ha aportado prueba alguna al respecto, ni de la invocada tardanza o retraso en la ejecución del planeamiento, ni de los gastos en que haya podido incurrir por el incremento del tipo de interés derivado de la novación de un contrato de crédito que no ha incorporado al procedimiento, por lo que ante la falta absoluta de prueba no puede estimarse la reclamación.

A mayor abundamiento, tal y como también hemos declarado en nuestros dictámenes relativos a reclamaciones referidas a otros sectores urbanísticos afectados por la anulación del PGOU de 1997, por ejemplo,

el Dictamen 134/16, haciéndose 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 3ª 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 definitiva, no puede aceptarse que haya existido el daño en que la reclamante basa su pretensión, y además, como ponen de manifiesto las diversas resoluciones judiciales y los informes incorporados al procedimiento, la clasificación del suelo del ámbito APE 08.016 Arroyo del Fresno no fue modificada por la sentencia de 28 de septiembre de 2012. Respecto al proceso urbanizador, la citada sentencia no impidió la continuación del proceso urbanizador, autorizándose incluso la ejecución simultánea de las obras de urbanización y edificación en dicho ámbito mediante Resolución de 18 de noviembre de 2013.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación por haber prescrito la acción para reclamar y no haberse acreditado el daño.

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 26 de abril de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 186/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid