

Dictamen nº: **447/17**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **02.11.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 2 de noviembre de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D., por los perjuicios ocasionados por la anulación de las determinaciones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997, de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) y posterior anulación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 24 de enero de 2008, por el que se aprobaron en ejecución de sentencia las actuaciones en relación con el PGOUM.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el registro del Área de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Madrid el día 29 de julio de 2013, el ciudadano antes citado formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por la anulación de las determinaciones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997, de aprobación definitiva de

la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) y posterior anulación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 24 de enero de 2008, por el que se aprobaron en ejecución de sentencia las actuaciones en relación con el PGOUM (folios 1 a 16 del expediente administrativo).

La reclamación de responsabilidad patrimonial se fundamenta en los daños y perjuicios generados por la pérdida de la calificación de suelo urbanizable de las fincas propiedad del reclamante sitas en el U.Z.P. 2.04 Los Berrocales y U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros, al haber declarado nulos la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de septiembre de 2012, los instrumentos del planeamiento de desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, anulado parcialmente por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de febrero de 2003, confirmada, en relación a dicho ámbito de actuación, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 y cuya conservación se acordó al dotar de eficacia retroactiva al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 24 de enero de 2008, de aprobación definitiva de la documentación complementaria a la Memoria del PGOUM de 1997.

El reclamante cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 70.000 € correspondientes a los daños materiales y morales y al IVA, pretendiendo también *“que esta parte se pueda desvincular completamente de las Juntas de Compensación, porque ahora ya no es posible el fin para el que fueron constituidas”*.

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el expediente se deducen los siguientes hechos relevantes para la emisión de Dictamen:

1.- El reclamante es propietario de una finca ubicada en el U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros y copropietario de otra situada en el U.Z.P. 2.04 Los Berrocales.

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-PE (Suelos no urbanizables con protección ecológica) próximos al cauce del Arroyo Los Migueles, que el Nuevo Plan General (NPG) incluyó como Suelo Urbanizable programado en los ámbitos U.Z.P. 2.04 Desarrollo del Este-Los Berrocales y U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros.

El 27 de febrero de 2003 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Sección 1ª, dictó Sentencia en la que se anulaban del PGOUM de 1997, aquellas determinaciones que suponían la desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo no Urbanizable de Especial Protección, entre las que se encontraban el ámbito del U.Z.P. 2.04 Los Berrocales y U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros.

Para una adecuada claridad de los acontecimientos que deben ser tenidos en cuenta para la correcta resolución del asunto planteado, debemos distinguir por una parte, los diversos pronunciamientos judiciales dictados, en lo que nos afecta, y por otra, aquellos actos que constituyen la tramitación del procedimiento de gestión urbanística de los terrenos propiedad de la entidad reclamante.

2.- Respecto de las resoluciones judiciales que afectaron a las parcelas del reclamante:

2.1.- Mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 (recurso contencioso-administrativo 1328/1997) se anularon ciertas determinaciones del PGOUM. Según el fundamento jurídico decimoprimer de la citada Sentencia:

«El Suelo No Urbanizable de Especial Protección es reglado, tanto según el art. 80.b) de la LS/1976 como según el 49 de la Ley 9/95. Conforme a la primera norma, tal clasificación está en función de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de los recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico. Y según el art. 49 de la Ley 9/95 en función de que en ellos concurren las circunstancias descritas en los apartados a), b) y c) de su punto 1.

Partiendo del suelo que en el PGOUM/1985 había sido clasificado especialmente protegido, se está en el caso de no haberse motivado ni acreditado debidamente que hayan desaparecido las circunstancias determinantes de su protección: Por mucho que la función esencial de la Memoria sea la de marcar las líneas maestras de lo que ha de ser el planeamiento, tratándose de desclasificación de suelos anteriormente protegidos debiera haber descendido a mayores detalles para posibilitar tanto el conocimiento de las razones en que se ha basado la decisión como las eventuales impugnaciones de la misma.

Pero, lo más relevante es que el informe de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de 4.4.1997 formula objeciones y oposiciones rotundas a dicha desclasificación, bien porque en algunos casos se infringían determinadas Leyes especiales, bien porque en otros los terrenos presentaban valores acreedores de ser preservados tanto conforme a las condiciones de clasificación establecidas en el art. 49 de la Ley Territorial 9/1995 como a las señaladas por el art. 80.b) del TR. LS./1976, de lo que se concluye que el cambio en la clasificación urbanística se ha operado en el supuesto de autos al margen y con extralimitación de los límites del Ius Variandi de las Administraciones planificadoras que, en lo que aquí interesa, no han seguido criterios acordes con la realidad, al desatender o considerar erróneamente los hechos determinantes obstativos e impeditivos de la

reclasificación, en unos casos, y al haber decidido en oposición a normas de rango superior, en otros».

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 Sentencia estimatoria parcial de los recursos interpuestos.

2.3.- 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, relativa a la subsanación de las determinaciones de la clasificación del suelo no urbanizable protegido.

2.4.- 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, considerándose por tanto ejecutadas las sentencias y dotando de eficacia retroactiva a dicha aprobación definitiva.

2.5.- 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, aquél fue desestimado por Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de enero de 2011. Por Auto de 18 de febrero de 2011 se desestima el recurso de súplica interpuesto contra la anterior resolución.

2.6.- Contra las anteriores resoluciones se interpuso recurso de casación al estimar que los actos de ejecución contradecían lo acordado en la Sentencia. Recurso de casación 2092/2011 que fue estimado por la Sentencia de 28 de septiembre de 2012, 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 solución contraria a la expuesta, que se postula en los autos recurridos, además de infringir lo dispuesto en los artículos 9.3, 24 y 118 de la CE, 18.1 y 2 de la LOPJ, 72.2 y 103.4 de la LJCA y 62.2 y 65 a 67 de la Ley 30/1992, cuya infracción se aduce en esta casación, pretende hacer tabla rasa sobre la diferencias entre la nulidad plena y la mera anulabilidad».

2.7.- Con motivo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012, el Ayuntamiento de Madrid inició el expediente 711/2013/1157 de Revisión Parcial del PGOUM de 1985 y Modificación del PGOUM 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. Revisión parcial del PGOUM de 1985 y Modificación del PGOUM de 1997 que fueron aprobados 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 PGOUM97 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”.

2.8.- Diversos interesados plantearon incidente de ejecución de Sentencia contra el Acuerdo precitado, al considerar que vulneraba lo dispuesto en el fallo de la Sentencia de 27 de febrero de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Dicho incidente fue resuelto mediante

Auto de 6 de febrero de 2014 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el que, en lo referente a los ámbitos U.Z.P. 2.04 Los Berrocales y U.Z.P. 3.01, Desarrollo del Este-Valdecarros, declaró la imposibilidad legal de su ejecución.

2.9.- Interpuesto recurso de reposición, con fecha 10 de junio de 2014 se dictó Auto en el que la Sala sostuvo que:

“(...) mantiene que el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente la revisión parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y modificación del Plan General de Madrid 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, no se dictó con la finalidad fraudulenta a la que hacen alusión los ejecutantes ratificándose los argumentos esgrimidos en el fundamento octavo del Auto recurrido y que damos aquí por reproducidos a la vista del análisis del informe de sostenibilidad ambiental que ha sido, creemos, profusamente considerado quedando la ejecución de algunas de sus determinaciones pormenorizadas como elemento ajeno a la consideración de decisión fraudulenta”.

2.10.- Contra el Auto de 10 de junio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se interpuso recurso de casación, resuelto por Sentencia 1997/2016 del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso de casación 3365/2014) que anuló el citado Auto en lo relativo a una Disposición Transitoria que se incorporó al Acuerdo de 1 de agosto de 2013 y respecto de unos concretos acuerdos. Según la citada Sentencia:

«En la medida en que por virtud de esta cláusula se pretende dar eficacia retroactiva a las determinaciones de ordenación recogidas en el propio Acuerdo de 1 de agosto de 2013, hemos de colegir que la indicada disposición transitoria incorpora un elemento añadido, esto es, se trata de algo más y distinto a las propias determinaciones de ordenación contenidas en el referido Acuerdo de 1 de agosto de 2013, cuya justificación acabamos de avalar.

Aceptar sin más la viabilidad de una fórmula de esta índole, en los genéricos e indiscriminados términos en que se plantea, sin matices y sin ofrecer una justificación especial que por otra parte tampoco se vislumbra, serviría por sí para restablecer la virtualidad no sólo de éste sino de cualquier plan y dar al traste con cualquier resolución anulatoria adoptada al efecto en sede judicial.

Desde luego, no puede buscarse la justificación de esta disposición transitoria en la propia ordenación a la que viene a acompañar y respecto de la cual constituye un elemento añadido en los términos que antes indicamos. La ordenación propuesta mira al futuro, mientras que la disposición transitoria lo hace el pasado.

Descartada pues la indicada finalidad, no acierta a vislumbrarse cual pudiera ser ésta a los efectos de verificar la legitimidad de esta disposición transitoria y satisfacer de este modo las razones objetivas de interés general que pudieran venir a justificarla.

Siendo así, en lugar de legítima, pudiera resultar incluso espuria la cláusula que nos ocupa y algún atisbo de ello pudiera incluso inferirse de algunos de los pasajes que se exteriorizan en el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, en que se alude a una finalidad legalizadora (que si bien no cabe imputar a dicho Acuerdo en sí mismo considerado sí podría achacarse a la disposición transitoria que examinamos).

En todo caso, queda confirmado que la Administración no ha alcanzado en este caso a levantar la carga de la prueba que le incumbe, como se recordará; en la medida en que, tratándose de una ordenación que se plantea en términos similares a aquella otra que ha sido anulada, le corresponde a ella para solventar toda controversia acerca de su conformidad a derecho proporcionar razones suficientemente consistentes y amparadas en el interés general.

Por eso, se hace preciso apartarnos en este punto de nuestra conclusión en lo que concierne a la inviabilidad del recurso en relación con el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, con carácter general; y, de este modo, estimar el recurso de casación y, en consecuencia también, anular parcialmente la resolución dictada en instancia sometida ahora a nuestro enjuiciamiento, aun cuando única y exclusivamente en lo que a este solo extremo se refiere.

No otra podría ser nuestra conclusión, por lo demás, a partir de las consideraciones anticipadas que a propósito de este mismo asunto ya formulamos en nuestra precedente Sentencia de 13 de diciembre de 2013 (RC 1003/2011 (LA LEY 204782/2013)). En la sustanciación de las actuaciones que dieron lugar a esta resolución ya vino a aportarse para su unión a los autos el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, y al referirnos a esta circunstancia en la indicada Sentencia ya tuvimos ocasión de manifestar:

“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».

2.11.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de Revisión Parcial del PGOUM 1985 y de Modificación del PGOUM 1997, se resolvió mediante la Sentencia nº 165/2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 20 de febrero, en cuyo fallo se declaró la legalidad del mencionado Acuerdo. Interpuesto recurso de casación contra la anterior resolución, con fecha 6 de septiembre de 2016 el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) dicta Sentencia 1996/2016 que estima el recurso de casación interpuesto, casa la sentencia y estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto *“en el particular atinente a la disposición transitoria que se incorpora al acuerdo impugnado, en cuanto declara su carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1997 y extiende sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo”*.

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

3.1.- En relación al ámbito U.Z.P. 2.04 Los Berrocales cabe destacar:

3.1.1.- El Plan Parcial, que incluía la delimitación de la Unidad de Ejecución, a desarrollar por compensación, fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de Madrid el 26 de mayo de 2005.

3.1.2.- La constitución de la Junta de Compensación fue aprobada el 6 de julio de 2006.

3.1.3.- 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. 2.04 Los Berrocales, 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.

3.2.- En relación al ámbito U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros, es de resaltar:

3.2.1.- El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión celebrada el 28 de marzo de 2007, acordó aprobar definitivamente el Plan Parcial correspondiente al suelo urbanizable programado U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros, así como la delimitación de la Unidad de Ejecución única, fijando como sistema de gestión el de compensación.

3.2.2.- El 18 de diciembre de 2008 se aprobó definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el proyecto de estatutos y base de actuación para la constitución de la Junta de Compensación. La

constitución de la Junta fue aprobada el 9 de julio de 2009. No consta la adhesión del reclamante a la misma.

3.2.3.- Se aprobó el proyecto de urbanización por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 2 de julio de 2009.

3.2.4.- 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 U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros, 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.

3.2.5.- A fecha 1 de abril de 2014, las obras aún no habían comenzado.

TERCERO.- 1.- Presentada la reclamación anterior, y tras haber dado traslado al corredor de seguros del Ayuntamiento de Madrid (folios 17 y 18), se requiere al reclamante con fecha 20 de agosto de 2013 para que complete su solicitud mediante la aportación de una declaración suscrita por el interesado en el sentido de que no haber sido indemnizado ni ir a serlo como consecuencia de los daños sufridos, de la certificación registral de las fincas, la certificación descriptiva y gráfica del catastro e

indicación de los restantes medios de prueba que se proponen (folios 19 y 20 bis).

2.- Por escrito presentado el 11 de septiembre de 2013 el reclamante cumplimenta el anterior requerimiento (folios 22 a 33).

3.- La Subdirección General de Promoción del Suelo de la Dirección General de Gestión Urbanística, con fecha 25 de octubre de 2013 emite informe sobre el estado de tramitación del Proyecto de Compensación y las medidas adoptadas por el Ayuntamiento en relación con el U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este Valdecarros y U.Z.P. 2.04 Los Berrocales, con motivo de la Sentencia de 3 de julio de 2007 del Tribunal Supremo (folios 45 a 48).

La Dirección General de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua emitió informe con fecha 15 de octubre de 2013 (folios 49 a 51) que declara:

“1. El U.Z.P.p 2.04 Desarrollo del Este - Los Berrocales cuenta con Proyecto de Urbanización aprobado desde el 19 de octubre de 2006. El Acta de Replanteo de la urbanización se firmó el 30 de marzo de 2007 y el plazo de ejecución es de 8 años.

Desde entonces, las obras no se han paralizado aunque sí se ha producido una suspensión temporal parcial de las obras en la M-45 acordada el 7 de octubre de 2008 por el Consejo Rector de la Junta de Compensación y completada el 28 de junio de 2010 mediante la firma de un Acta de Suspensión Temporal Parcial.

En cuanto al ámbito U.Z.P.p 3.01 Valdecarros se informa que el Proyecto de Urbanización fue aprobado definitivamente el 2 de julio de 2009. Con fecha 28 de julio de 2009 se notificó a la Junta de Compensación la obligación de depositar la garantía del 10% del presupuesto previo al inicio de las obras sin que hasta la fecha se

haya constituido, por lo que no han comenzado las obras de urbanización.

2. En cuanto a la ejecución de las obras de urbanización en el ámbito de Berrocales se han realizado los siguientes trabajos:

a. Movimiento general de tierras.

b. Retranqueo del oleoducto.

c. Retranqueo en la zona oeste de dos tuberías de 0 1.000 del Canal de Isabel 11.

d. Ejecución de galerías de servicio.

e. Ejecución de la red principal de saneamiento.

f. Vías de servicio en M-45.

g. Vía de servicio en A-3 sentido Madrid.

h. Puente sobre ferrocarril a Coslada (estructura 13).

i. Puentes 1 y 2 sobre carretera A-3.

j. Estribo de puente 6 sobre carretera A-3.

k. Conexión de red de saneamiento en Glorieta de Tolsa.

l. Terminación de la Fase 3 del retranqueo de la antena de Gas Natural.

m. Estructuras E-7.1, E-7.2, E-8.1 y E-8.2 sobre M-45.

n. Instalación de tuberías Ø 1.200 para suministro de agua potable a los Berrocales, Los Ahijones, El Cañaveral y Los Cerros en el tramo de Los Berrocales.

o. Ejecución del prisma para el soterramiento de la primera etapa de la línea de 132 Kv.

3. En cuanto a las medidas adoptadas con motivo de la ejecución de la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 del Tribunal Supremo la Junta de Compensación de los Berrocales ha optado por no iniciar nuevos trabajos y únicamente continuar con las obras en curso (finalización de las estructuras 1 y 2, tubería Ø 1.200, Prisma de soterramiento de línea de 132 Kv).

4. En cuanto a la paralización o modificación de actuaciones se informa que desde la Dirección General de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua no se ha tramitado ninguna orden de paralización de obras ni se tiene constancia de ninguna otra actuación. No obstante lo anterior y como consecuencia del Acuerdo Marco para Viabilizar y Agilizar la Gestión de los Ámbitos de Suelo Urbanizable Programado que constituyen la denominada Estrategia de Desarrollo del Este y de la aprobación el 1 de agosto de 2013 por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997, la ejecución de la urbanización de Los Berrocales se llevará a cabo en 6 etapas y la de Valdecarros en 8 etapas, por lo que es previsible que, en ambos casos, se necesite un modificado del Proyecto de Urbanización para adaptarse a la ordenación aprobada y a la nueva programación temporal de las obras”.

4.- Consta en el expediente informe de la Dirección General de Planeamiento de 6 de noviembre de 2013 que concluye que “en la

actualidad estos ámbitos son susceptibles de ser desarrollados, sin que como se ha señalado reiteradamente a lo largo del presente escrito se haya modificado la superficie, ni el aprovechamiento, ni la edificabilidad, ni los usos previstos” (folios 53 a 92).

5.- Notificado el trámite de audiencia al reclamante y a las Juntas de Compensación de Valdecarros y Los Berrocales, las Juntas de Compensación formulan alegaciones con fecha 20 de diciembre de 2013 y el reclamante lo hace con fecha 29 de enero de 2014 (folios 96 a 137).

6.- Por diligencia del instructor del procedimiento de 30 de mayo de 2014 se incorpora al expediente 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 (folios 139 a 242).

7.- Asimismo, por diligencia de 30 de mayo de 2014 se han incorporado al expediente los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 y 25 de febrero de 2014, que resuelven los incidentes planteados por el Ayuntamiento de Madrid y otros interesados en el procedimiento, así como los Autos de 13 y 14 de marzo de 2014 que resuelven los incidentes de ejecución de la Junta de Compensación y de la mercantil Parque Empresarial del Olivar, S.L.U. (folios 234 a 354).

8.- Notificado trámite de audiencia a las Juntas de Compensación, presentan escrito de alegaciones la Junta de Compensación de Los Berrocales el 27 de junio de 2014 y la Junta de Compensación Valdecarros el 2 de julio de 2014 (folios 366 a 378 y 379 a 381).

9.- El día 13 de junio de 2014 se concede trámite de audiencia al reclamante que presenta escrito de alegaciones el 26 de junio (folios 362 a 365).

10.- Igualmente, se ha incorporado 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 (folios 383 a 435).

11.- Con fecha 1 de septiembre de 2014 se concede nuevo trámite de audiencia a las Juntas de Compensación y al reclamante que presentan escritos de alegaciones el 23 de septiembre (Junta de Compensación Valdecarros), el 25 de septiembre (Junta de Compensación Los Berrocales) y el 7 de octubre (el reclamante) -folios 444 a 492-.

12.- Con fecha 12 de febrero de 2015 se concede el trámite de audiencia, en calidad de interesada en el procedimiento, a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, que, en cumplimiento de dicho trámite, presenta informe de 2 de marzo de 2015 de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial (folios 493 a 498).

13.- Tras la incorporación del anterior informe, se concedió nuevo trámite de audiencia al reclamante y a las Juntas de Compensación de los ámbitos afectados. La Junta de Compensación Los Berrocales presentó escrito el día 27 de marzo de 2015 y la Junta de Compensación Valdecarros el día 8 de abril de 2015. Por su parte, el reclamante presentó sus alegaciones el día 16 de abril de 2015 (folios 508 a 527).

14.- Por diligencia del instructor del procedimiento de 4 de julio de 2017 se hace constar que por error se incorporó al expediente un informe de la Dirección General de Gestión Urbanística, Subdirección General de

promoción del Suelo, de fecha 25 de octubre de 2013 que correspondía a otro expediente, por lo que, una vez detectado el error se procede a incorporar al expediente el informe correcto, de la misma Unidad y fecha, y se modifican los folios 43 a 48 del mismo (folio 528).

15.- El reclamante presentó sus alegaciones el día 24 de julio de 2017 y la Junta de Compensación Los Berrocales presentó escrito el día 28 de julio de 2017. No consta en el expediente que la Junta de Compensación Valdecarros haya formulado escrito con base en ese trámite (folios 529 a 633).

16.- Con fecha 4 de septiembre de 2017, la subdirectora general de Organización y Régimen Jurídico de la Gerencia de la Ciudad dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación *«por haber prescrito el derecho a reclamar y no concurrir la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño, así como la separación de las Juntas de Compensación del U.Z.P. 02.04 “Desarrollo del Este-Los Berrocales” y del U.Z.P. 03.01 “Desarrollo del Este-Valdecarros»*.

CUARTO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 27 de septiembre de 2017.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 398/17, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 2 de noviembre de 2017.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

La presente reclamación es idéntica a las resueltas por los dictámenes 411/17, de 11 de octubre, y 432/71, de 26 de octubre, por lo que la argumentación será la misma que recogimos en aquellos precedentes.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de 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 26 de julio de 2013, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y

siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), que han sido desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, como titular de una finca ubicada en el U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros y copropietario de otra situada en el U.Z.P. 2.04 Los Berrocales.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Madrid como Administración con competencias en materia de urbanismo 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 el Tribunal Supremo, en Sentencia de 28 de septiembre de 2012, de los actos dictados 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.

El Ayuntamiento de Madrid aprobó, con fecha 28 de noviembre de 2007, una documentación complementaria a la Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, relativa a la subsanación de las determinaciones de la reclasificación de suelo no urbanizable protegido, justificando la ausencia de valores ecológicos y ambientales en los suelos reclasificados y anulados.

De este modo, se optó por subsanar la deficiencia observada en la Memoria y dotarla de eficacia retroactiva para que así, al mantenerse incólume el PGOUM de 1997, el planeamiento derivado no pudiese ser anulado. En este sentido, el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de enero de 2011, anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de septiembre de 2012, consideró válida la aprobación 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 y mantuvo *el statu quo* existente al tiempo en que se dictó la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007.

Situación que cambia con la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 que declara no solo la nulidad del PGOUM de 1997 sino también la nulidad del planeamiento derivado. Por tanto, es la fecha de notificación de esta sentencia la que marca el *dies a quo* para el inicio del cómputo del plazo de prescripción. De esta forma no nos encontramos con un supuesto de solicitud de ejecución de una sentencia como el contemplado en el Dictamen 21/2016, de 21 de abril, de esta Comisión Jurídica Asesora, sino de la anulación de los nuevos actos dictados en ejecución de sentencia por el Ayuntamiento, Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre

de 2007 y de la Comunidad de Madrid, Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 2008, toda vez que la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 acuerda *“estimar el recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos relacionados en el primer fundamento”*.

Aunque el ahora reclamante no fue parte en el proceso, por lo que habría que estar a la fecha de publicación de la sentencia, la reclamación interpuesta el día 29 de julio de 2013, antes del transcurso del año en que fue dictada, determina que debe considerarse presentada en plazo.

Como ya consideró el Dictamen 134/16, de 26 de mayo, de esta Comisión Jurídica Asesora, en la reclamación que actualmente se plantea, no se reclama, como en los casos anteriormente dictaminados, por una pérdida de aprovechamientos urbanísticos, sino por razón de las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación. Más adelante se verá que ésta sigue en funcionamiento en la actualidad, por lo que no cabe sostener que en la fecha de presentarse la reclamación se hubiera consolidado un posible daño que pudiera determinar la posible prescripción de la acción para reclamar.

En cuanto al procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC desarrollado por el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar el informe de los servicios a cuyo funcionamiento se atribuye haber causado el daño, informe exigido por el artículo 10.1 de la norma reglamentaria; igualmente se ha otorgado trámite de audiencia y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora, para la emisión del preceptivo dictamen.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se recoge en el art. 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 art. 139 LRJ-PAC:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. 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. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

CUARTA.- En el presente caso, el interesado fundamenta su reclamación de responsabilidad patrimonial en la anulación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de noviembre de 2007 y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 24 de enero de 2008 que daban cobertura legal al planeamiento derivado, por anulación del instrumento de planeamiento, lo que conlleva la imposibilidad de realizar actuación alguna de transformación del suelo y que ha motivado que los órganos judiciales se hayan pronunciado sobre paralizaciones en determinadas actuaciones de los ámbitos afectados.

El reclamante alega que, como consecuencia de las diversas resoluciones judiciales que afectaron al planeamiento en vigor, se ha producido una paralización de la actuación municipal hasta la fecha de interposición de la reclamación (26 de julio de 2013) y que procede la devolución de las derramas satisfechas a las Juntas de Compensación

U.Z.P. 2.04 Los Berrocales y U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros, los intereses legales, el IVA, recargos y los daños materiales y morales que corresponda. Cuantifica su reclamación en 70.000 € por todos estos conceptos y solicita, además, *“que esta parte se pueda desvincular completamente de las Juntas de Compensación, porque ahora ya no es posible el fin para el que fueron constituidas”*.

Sobre esta última cuestión, la desvinculación completa de las Juntas de Compensación, no es el procedimiento de responsabilidad patrimonial el adecuado para obtener tal finalidad, toda vez que con este procedimiento se pretende resarcir el daño efectivo sufrido por los particulares por consecuencia del funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos, que no tenga obligación de soportar. La desvinculación de las Juntas de Compensación deberá solicitarse a través del procedimiento previsto en la normativa urbanística.

En relación con los daños causados por la paralización de la actuación de la Administración, esta Comisión Jurídica Asesora tuvo ocasión de pronunciarse en un supuesto similar en el Dictamen 134/16, de 26 de mayo, en el que se declaraba:

«El daño que alega la entidad reclamante reside en que, según su criterio, el dinero que habían aportado a las Juntas de Compensación “U.Z.P. 2.04 Los Berrocales” y “U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros”, había perdido su finalidad al no irse a desarrollar la actuación urbanística. Esta afirmación, ya de principio, no puede ser asumida sin más, puesto que, según hemos reflejado en los antecedentes de hecho del dictamen, la anulación de la modificación del PGOU de Madrid de 1997 sólo afectó a una pequeña parte del sector.

Además, existen una serie de hechos notorios, recogidos en prensa, boletines oficiales y jurisprudencia, que dan cuenta de que las

aportaciones realizadas a la Junta de Compensación no han caído en saco roto, puesto que se trata de una actuación urbanística que sigue desarrollándose en la actualidad. En particular, esos hechos a los que a continuación aludiremos vienen a reflejar que la Junta de Compensación viene haciendo lo necesario, junto con el Ayuntamiento de Madrid, para impulsar el procedimiento y llevar adelante la actuación urbanística.

Da cuenta de ello, en primer lugar, la sumisión al trámite de información pública con vistas a su aprobación definitiva, del Convenio Urbanístico inicialmente suscrito el 6 de abril de 2015, entre la Junta de Compensación del ámbito del Suelo Urbanizable Sectorizado Pormenorizado UZPp 02.04 “Desarrollo del Este-Los Berrocales”, y el Ayuntamiento de Madrid en cumplimiento de las determinaciones previstas en la revisión parcial del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 y la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013. Su publicación aparece registrada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 7 de abril de 2015.

Igualmente, resulta altamente ilustrativa de que la actuación urbanística no está en vía muerta, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de enero de 2016, dictada en el Recurso de Apelación 1244/2015.

A su través, se viene a declarar con carácter firme la conformidad a derecho de los Acuerdos de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid de 19 de octubre de 2006 y de 6 de julio del mismo año por los que, respectivamente, se aprobaron el proyecto de urbanización y la constitución de la Junta de Compensación del sector. Dicha sentencia destaca además al fundamento jurídico sexto, que, a lo limitado de la

superficie del sector que gozaba de los valores ambientales que determinaron en su día la anulación del PGOU de 1997, se añade actualmente que su valor ecológico ha sufrido una pérdida total ponderada del 81,8%, tanto por cambios en el cauce del arroyo “Los Prados” a consecuencia del descenso del nivel de la zona saturada de su acuífero cuaternario, como por la fragmentación que ha provocado la implantación de la M-50 y de la línea 9 de Metro. Además, esta sentencia refleja que, a la fecha de ser dictada, las obras de urbanización se hallaban ejecutadas en más de un 20%.

La importancia de esta última resolución judicial ha permitido afirmar al propio gerente de la Junta de Compensación en información publicada en la prensa nacional el 22 de febrero de 2016, que, con la ratificación judicial de estos acuerdos, se hace posible la próxima aprobación del proyecto de urbanización, que previsiblemente permitirá simultanear urbanización con edificación en los años 2018 y 2019.

El sustento sobre el que se basa la reclamación patrimonial, que es la inutilidad de las aportaciones realizadas por la reclamante a la Junta de Compensación, decae ante estas evidencias, y no permite tener por producido el daño que aquéllos alegaron al entablar la reclamación.

Finalmente, no cabe obviar que la Junta de Compensación en la que se integran los reclamantes, en este procedimiento judicial y en otros muchos que vienen desarrollándose en relación con las distintas cuestiones que el avance de la ejecución del planeamiento plantea (verbigracia, en las expropiaciones de propietarios no incorporados a ella, SS. del TSJ de Madrid de 30/4 y de 7/5/2015 dictadas en los recursos 881 y 884/12, entre otras muchas) viene manifestando una actitud de defensa de la actuación del Ayuntamiento de Madrid y de impulso del proceso urbanizador hasta sus últimas consecuencias.

Subsidiariamente a lo anterior, tratándose de supuestos equiparables, la respuesta de este órgano consultivo a la cuestión de fondo planteada no hubiera diferido de la que había manifestado el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 20 y 28/2015, de 21 y de 28 de enero, referentes, respectivamente, a la UZP 1.04 “La Atalayuela” y a la UZPp 3.01 “Desarrollo del Este-Valdecarros”.

En ellos, se recordó que 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».

Debe advertirse que, con posterioridad a ese Dictamen 134/16, de 26 de mayo, el Tribunal Supremo dictó la sentencia de fecha 6 de septiembre de 2016 (recurso de casación nº 3365/2014) anulatoria del Auto de 10 de junio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

en lo relativo a la Disposición Transitoria que se incorporó al Acuerdo de 1 de agosto de 2013 y respecto de unos concretos acuerdos, por los que se aprobaron definitivamente el Estudio de Detalle y un Plan Especial en el ámbito APR 19.02 “La Dehesa”, así como una licencia de obras de nueva planta para la ejecución de vivienda colectiva libre en una parcela del Proyecto de Reparcelación en el UNP4.01 Ciudad Aeroportuaria y Parque Valdebebas. Tanto esta disposición transitoria como los citados acuerdos se declararon nulos por considerar que tenían la finalidad de convalidar las disposiciones generales declaradas radicalmente nulas en las sentencias citadas y de cuya ejecución se trataba.

La situación actual, por tanto, es que el nuevo planeamiento urbanístico aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2013, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2016 no tiene como finalidad eludir el cumplimiento de las sentencias a ejecutar, con independencia de que los actos de gestión o de desarrollo de cada uno de los ámbitos en cuestión deban ser contrastados con el vigente planeamiento urbanístico y controlados cuando se produzcan a la vista de las determinaciones de esa nueva ordenación aprobada.

Por tanto, no es correcta la afirmación del reclamante de que “*ya no es posible el fin para el que fueron constituidas*” pues el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 clasificó como Suelo Urbanizable Programado Pormenorizado los terrenos ubicados en la U.Z.P. 2.04 Los Berrocales y U.Z.P. 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros.

En consecuencia, si bien es cierto que los actos de planeamiento derivado anteriores al 1 de agosto de 2013 son nulos, parece que 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.

En cuanto a las cantidades abonadas a la Junta de Compensación, como señalaron nuestros dictámenes 9/17, de 5 de enero, 367/17, de 14 de septiembre y 404/17, de 11 de octubre, 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.

En cualquier caso, debe advertirse que el reclamante no ha aportado prueba alguna que acredite la realidad de los daños. Así, hace referencia a los daños materiales y morales sin justificación ni factura alguna que pruebe la realidad de los pagos ni tampoco de los daños morales.

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 haber acreditado la realidad del daño, no existir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado ni concurrir la antijuridicidad del 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 2 de noviembre de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 447/17

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid