

Dictamen n^o **153/14**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del
Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.04.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de abril de 2014, emitido ante la consulta formulada por el Excmo. Sr. consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares sobre reclamación de responsabilidad patrimonial a la Comunidad de Madrid por los perjuicios económicos ocasionados como consecuencia de la instalación de una planta de biogás sin la autorización de aquél.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de diciembre de 2009 tuvo entrada en el registro de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los perjuicios económicos sufridos por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares como consecuencia del Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección n^o. 18, de 23 de septiembre de 2008 que, en ejecución de sentencia, establecía la obligación del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de indemnizar en la cantidad de 5.800.000 euros más los intereses correspondientes a los herederos de M.A., por la ocupación indebida de los terrenos denominados “A” a fin de convertirla en vertedero municipal.

Basaba el Ayuntamiento su reclamación en la implantación por la Comunidad de Madrid de una planta de biogás sin las autorizaciones municipales preceptivas que originó la dilación en la restitución a los indebidamente expropiados de la posesión de la finca hasta el 1 de enero de 2034 y cuya existencia sirvió de fundamento para que la Audiencia Provincial condenase al Ayuntamiento de Alcalá de Henares a abonar una indemnización a los propietarios por unas instalaciones que no son de su propiedad ni tenía conocimiento de ellas, puesto que tomó en consideración para la fijación de la indemnización, no el rendimiento que como arrendamiento rústico pudiera ofrecer el terreno sino el lucro que, en razón de la instalación de la planta de biogás en el mismo, pudiera haber obtenido.

Destaca que esas instalaciones de biogás carecían de la preceptiva licencia municipal hasta que en 2008 se concedió a la Mancomunidad del Este la “*concesión administrativa*” para su explotación.

Se alude en la reclamación al contrato suscrito el 30 de octubre de 2002 por las empresas B y C para el aprovechamiento integrado del biogás generado en un depósito controlado de residuos recibiendo la preceptiva autorización ambiental integrada el 30 de abril de 2008.

Señala que el Ayuntamiento de Alcalá de Henares notificó el 24 de febrero de 2003 a la Consejería de Medio Ambiente la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 11 de noviembre de 2002 en la que se condenaba al Ayuntamiento a raíz de la acción reivindicatoria promovida por una heredera de M.A.

Posteriormente, se requirió a dicha consejería que informase sobre la valoración económica de la retirada y limpieza de los residuos relativos a la finca objeto de la citada sentencia respondiendo el 4 de junio de 2003 la

Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental sobre la inviabilidad técnica y medioambiental del traslado de los residuos.

El 14 de mayo de 2004 el Ayuntamiento pidió a la Consejería que informase sobre la no realización de actuaciones en la parcela y el cese de la actividad de vertedero. Según el escrito de reclamación se les informó que en la parcela permanecían diversas instalaciones (básculas, oficinas, instalaciones de tratamiento de residuos y biogás) pero no que “existiera una planta de biogás o instalación alguna que permitiera el aprovechamiento de los residuos”.

Considera que la actuación de la Comunidad de Madrid ha supuesto “*la obtención de un lucro por la explotación del vertedero a espaldas de la representación municipal, sin las correspondientes autorizaciones preceptivas previstas en la propia ley del suelo de la comunidad*”.

Afirma que en todo momento la Comunidad tuvo conocimiento del procedimiento de ejecución de sentencia sin que, por el contrario, se advirtiese al Ayuntamiento de la existencia de una planta de biogás. A este efecto el Ayuntamiento afirma que ha girado visitas de inspección los días 27 de agosto y 9 de septiembre de 2009 acreditando la existencia de dicha actividad que carece de licencias de obras, actividad y apertura.

Solicitaba por ello una indemnización por importe de siete millones quinientos cuarenta mil euros (7.540.000 €) más los intereses legales.

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos.

1. Construcción y explotación del vertedero.

El Ayuntamiento de Alcalá de Henares, por acuerdo plenario de 20 de octubre de 1982, inició un expediente de expropiación forzosa de la finca

registral n^o aaa para la construcción e instalación de un vertedero municipal de basuras.

El 16 de febrero de 1983, la Corporación Municipal llegó a un mutuo acuerdo con los propietarios en el citado procedimiento expropiatorio fijándose el justiprecio en 48 pesetas por metro cuadrado.

Según resulta de los hechos probados de la sentencia de El Ayuntamiento de Alcalá de Henares al momento de construir el vertedero ocupó la finca registral n^o bbb, colindante con el n^o aaa, que tenía las mismas características físicas y la calificación urbanística que ésta. Ambas fincas pertenecían a los mismos propietarios.

El vertedero fue construido y comenzó su explotación por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares el 9 de julio de 1984.

El Ayuntamiento firmó, con fecha 29 de diciembre de 1989, un convenio de colaboración con la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid para que ésta explotase las instalaciones, comenzando su gestión el 22 de diciembre de 1989.

En el citado convenio se establecía que la Agencia de Medio Ambiente prestaría apoyo a los municipios integrados en la Unidad de Tratamiento V-Henares del Programa Coordinado de Actuación de Residuos Sólidos Urbanos los cuales venían haciendo uso del citado vertedero.

En concreto, se establecía que la explotación del vertedero se llevaría a cabo por una Unión Temporal de Empresas en virtud del contrato adjudicado el 29 de septiembre de 1983 por el Ayuntamiento de Alcalá y que, finalizado el plazo de ejecución (ocho años a contar desde el 9 de julio de 1984), la Comunidad de Madrid procedería a efectuar una nueva contratación de conformidad con la Ley de Contratos del Estado, entonces vigente (clausula tercera del convenio).

El convenio establecía que los costes de explotación del vertedero serían financiados por la Comunidad de Madrid durante la vigencia del convenio fijando el coste del año 1990 en sesenta y seis millones de pesetas (cláusula cuarta) y actualizándose dichos costes en caso de prórroga del convenio.

A su vez, la cláusula sexta atribuía a la Agencia de Medio Ambiente el control y coordinación de los trabajos de explotación y mantenimiento que realice la adjudicataria, redactando anualmente una memoria de gestión que sería entregada al Ayuntamiento en el primer trimestre del ejercicio siguiente.

Con fecha 2 de febrero de 2000 se contrató a la empresa D, UTE (E y F) para la explotación de los depósitos controlados de residuos sólidos urbanos de Alcalá de Henares y de Nueva Rendija.

La empresa privada E, partícipe mayoritaria de la UTE D constituyó, con una participación del 60%, junto a G, con una participación del 40%, el 9 de octubre de 2002, la sociedad B para gestionar el biogás generado en el vertedero.

Con fecha 30 de octubre de 2002, B y C firmaron un contrato (documento nº 20) en el que ésta última se comprometía a instalar un sistema de desgasificación y valorización energética del biogás del vertedero de Alcalá de Henares.

En dicho contrato, B reconocía a C como único y exclusivo agente autorizado para la desgasificación y valorización del biogás generado en el vertedero controlado de Alcalá de Henares, dejando la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de encargarse, desde ese momento, de la gestión de desgasificación del vertedero y de la valorización del biogás.

En el contrato se recogía como obligación de C el recabar cuantas licencias y autorizaciones fueran necesarias.

2. Procedimientos judiciales referidos a los terrenos donde se asienta el vertedero.

En el año 2000, una de las herederas de M.A., actuando en nombre de la comunidad hereditaria, plantea una acción reivindicatoria frente al Ayuntamiento de Alcalá de Henares, dictando sentencia el Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de dicha localidad el 29 de mayo de 2001.

En la sentencia se recoge como hechos probados que M.A. falleció en el año 1940 sin que su herencia se hubiese partido y liquidado a fecha de la sentencia.

En la herencia del causante figuraba la finca registral nº bbb (conocida como “A”). Dicha finca procedía de una finca denominada “H” perteneciente a M.A. y a su hermana J.A. que fue dividida en 1942 dando lugar a la citada finca nº bbb adjudicada a M.A. (obviamente sus herederos) y a la finca nº aaa adjudicada a su hermana.

La finca nº aaa fue objeto de la expropiación anteriormente mencionada.

Señala la sentencia que *“El Ayuntamiento demandado ha ocupado con más de un millón cuatrocientos noventa y siete mil quinientos sesenta y un metros cúbicos (1.497.561 m³) de residuos destinados a vertedero municipal una superficie perteneciente a la meritada finca registral bbb de sesenta y cuatro mil doscientos noventa y un metros cuadrados (64.291m²)”*.

Por ello condena al Ayuntamiento a optar entre retirar los vertidos que ocupan la finca dejándola en el estado en que se encontraba anterior a la ocupación o indemnizar a los propietarios en los indicados metros al precio que se determine en ejecución de sentencia. No obstante condicionaba esa opción a la partición de la herencia de M.A.

Asimismo condenaba al Ayuntamiento a abonar una renta mensual por la ocupación de los terrenos que se determinaría en ejecución y se abonaría, actualizada, una vez que se conozcan los titulares de derechos sobre la finca y sus cuotas.

Recurrida en apelación dicha sentencia por ambas partes, la Audiencia Provincial de Madrid dictó sentencia el 11 de noviembre de 2002. En la misma se desestima el recurso del Ayuntamiento y se estima el de la parte actora condenando al Ayuntamiento a restituir a la comunidad hereditaria la plena y pacífica posesión de la parte de la finca A que indebidamente ocupa, cesando en la actividad de vertidos y cualquier otra que venga desarrollando en la misma. Asimismo debería restituir esa porción de la finca en el estado inmediatamente anterior a su ocupación y, por último, indemnizar a la comunidad hereditaria en la cantidad que se fije en ejecución de sentencia sobre la base del valor por arrendamiento por metro cuadrado de tierras de análogas características y devengado desde la fecha de ocupación de la porción de finca.

A petición del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, y con el fin de valorar la viabilidad del cumplimiento de la sentencia, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente emitió un informe técnico, de fecha 8 de mayo de 2003, en el que se acreditó la inviabilidad medioambiental y técnica de realizar el traslado de los residuos. Se indicaban las instalaciones existentes y se estimaba que la generación de biogás se prolongaría durante los próximos 15 años.

Con fecha 18 de mayo de 2004 se emitió un segundo informe técnico a petición del Consistorio en el que se indicaban las instalaciones existentes y se hacía referencia a la operación post-clausura en un tiempo mínimo no inferior a 30 años.

Con fecha 22 de junio de 2004 se emitió un tercer informe técnico por la Administración Autonómica, a instancia del Ayuntamiento, reiterándose y ratificándose el contenido de los anteriores informes.

La Comunidad de Madrid no estuvo personada en esta causa, hasta el 8 de septiembre de 2005 en que el Juzgado de Primera Instancia n.º. 2 de Alcalá de Henares dispuso admitir la personación en la Comunidad de Madrid, en calidad de tercero frente al que no se despachó ejecución.

En ejecución de sentencia el Juzgado de 1ª Instancia n.º 1 de Alcalá de Henares dictó Auto el 4 de enero de 2008 en el que considera que la obligación de restituir los terrenos es imposible toda vez que los residuos deben permanecer un periodo de treinta años conforme su normativa reguladora por lo que considera que ha de valorar la invasión de parte de la finca desde su ocupación hasta su devolución dentro de treinta años.

A tal efecto el Auto fija la cantidad a abonar en 196.000 euros.

Recurrido en apelación, la Audiencia Provincial de Madrid dictó Auto el 23 de septiembre de 2008 en el que fijaba la cantidad a abonar en 5.800.000 euros al tomar como base, no los rendimientos que pudiese generar el terreno como arrendamiento rústico sino tomando en cuenta beneficio neto de la planta de biogás existente.

El 23 de septiembre de 2008 la Audiencia Provincial emitió Auto por el que se obligó a que el Ayuntamiento de Alcalá de Henares pagase a los propietarios de la finca registral n.º bbb por la imposibilidad de usar la finca durante 30 años la cantidad de 5.800.000 €, con base a la valoración del aprovechamiento del biogás, apartándose de la sentencia en la que se indicaba que el quantum indemnizatorio se debía valorar a partir del precio que como arrendamiento rústico pudiera tener el terreno.

Frente a dicho Auto se interpuso recurso de amparo que fue inadmitido por Providencia del Tribunal Constitucional de 1 de junio de 2009.

Según consta en la propuesta de resolución, con fecha 1 de enero de 2009 se hizo cargo del vertedero de Alcalá de Henares la Mancomunidad de Municipios del Este y la Comunidad de Madrid dejó de prestar el servicio.

Se recoge igualmente en el expediente (informe de la Dirección General de Evaluación Ambiental) que, con fecha 30 de junio de 2010, la Mancomunidad de Municipios del Este aceptó la cesión condicionada a favor de la Mancomunidad del contrato de aprovechamiento energético suscrito por B con C en fecha 30 de octubre de 2002, con efectos de 1 de julio de 2010. La Mancomunidad declaró y garantizó: la aceptación de su subrogación total en la posición de B en el contrato; y eximir de cualquier responsabilidad a ésta última y sus accionistas en relación con el contrato.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Mediante Orden de la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 30 de abril de 2010, se dispuso la inadmisión de la solicitud de reclamación patrimonial por haberse formulado transcurrido el plazo legalmente establecido de prescripción de la acción, tomando como *dies a quo* el de la notificación del Auto de 23 de septiembre de 2008 de la Audiencia Provincial de Madrid.

Contra la citada Orden, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares interpuso recurso contencioso-administrativo, siendo estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de marzo de 2012 que acordó retrotraer las actuaciones con objeto de que la Comunidad de Madrid tramitase la solicitud de reclamación patrimonial

puesto que el *dies a quo* a tener en cuenta es el de la notificación de la Providencia del Tribunal Constitucional.

En cumplimiento de la citada Sentencia, con fecha 25 de junio de 2012, se acordó retrotraer las actuaciones e iniciar la tramitación del expediente de solicitud de responsabilidad patrimonial. En esta misma fecha, se requirió al reclamante la subsanación de las siguientes deficiencias detectadas en su escrito de reclamación:

- Delimitación del perjuicio presuntamente producido.
- Justificación de la existencia de una lesión antijurídica que no exista el deber jurídico de soportar y efectiva actual y no potencial.
- Determinación del momento en el que se produjeron los daños cuyo resarcimiento se demanda.
- Evaluación económica de las lesiones presuntamente ocasionadas y documentación en la que se funde dicha valoración.
- Concreción de la relación de causalidad entre los daños presuntamente ocasionados y el funcionamiento del servicio público de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

El requerimiento fue atendido mediante escrito (documento nº 20) presentado el 30 de julio de 2012, en el que, en cuanto a la delimitación del perjuicio ocasionado, manifestaba que la cuantificación de la indemnización impuesta al Ayuntamiento se determinó utilizando como elemento clave el lucro económico derivado de unos ingresos netos por la gestión del biogás extraído del vertedero sanitariamente controlado por el Ayuntamiento, conforme el contrato que, al margen de cualquier autorización o conocimiento municipal, a través de la empresa B, y de forma consciente y voluntaria de la Comunidad de Madrid se suscribió con la empresa C, el 30 de octubre de 2002.

Señalaba igualmente que existe culpabilidad en la actuación por una parte, e inactividad por otra, de la Comunidad de Madrid puesto que se ocasionó un daño patrimonial en los caudales municipales en base a unos argumentos jurisdiccionales cuya responsabilidad recae enteramente en la Comunidad de Madrid. Por tanto, consideraba que, habida cuenta del conocimiento por la Comunidad de Madrid respecto a la situación de la parcela del citado vertedero, podía haber sido evitable el daño ocasionado al Ayuntamiento derivado del lucro de la propia Comunidad de Madrid.

En cuanto a la evaluación económica de los perjuicios ocasionados, manifestaba que se debía estar a la realizada por la Audiencia Provincial que cuantificaba la indemnización en 5.800.000 euros e incrementado en un 30% correspondiente a costas e intereses de demora, ascendiendo el importe total a 7.540.000 euros.

Se ha incorporado al expediente el informe (documento nº 5) emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 29 de agosto de 2012, que concluía:

“La ocupación ilegal de los terrenos de la finca nº bbb se debe exclusivamente? a la acción del Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

Los 64.291 metros cuadrados ocupados ilegalmente tenían en 1983 un valor de 18.549,09 €, dicho valor era aceptado por los propietarios y si el Ayuntamiento de Alcalá de Henares no consintió en pagar por lo que no era suyo debía responsabilizarse totalmente de las consecuencias. Para pagar hubiese bastado con que lo hubiese solicitado el Juzgado de Primera Instancia.

A la firma del convenio de explotación del vertedero de Alcalá de Henares entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de

Alcalá de Henares, éste debía haber puesto en antecedentes del litigio que había con respecto a los terrenos a la Comunidad de Madrid.

Desde el 9 de julio de 1984 hasta el 22 de diciembre de 1989 explota el vertedero de Alcalá de Henares el propio Ayuntamiento de Alcalá de Henares por tanto en ningún caso el gas generado pudo ser aprovechado por la Comunidad de Madrid ni por la empresa B.

La planta de biogás de B se inauguró en mayo de 2003 por lo que es imposible el lucro por la valorización del biogás por la Comunidad de Madrid hasta esa fecha.

Dicha planta no es de la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid dejó de prestar servicio en el vertedero de Alcalá de Henares el 1 de enero de 2009.

Con fecha de efectos de 1 de julio de 2010 la Mancomunidad de Municipios del Este se subroga en la posición de B en el contrato (de aprovechamiento del gas) y exime de cualquier responsabilidad a B y sus accionistas en relación con el Contrato.

Por tanto habrá que entender que en ningún caso se podría a partir de estas fechas, pedir responsabilidad, caso que tuviese sentido, a la Comunidad de Madrid.

El quantum indemnizatorio de 5.800.000 € no se debe a que haya o no una planta de aprovechamiento energético ‘sino precisamente el lucro, que en razón de la instalación de biogás en el mismo pudiera ser obtenido’.

La base de esa cifra se debe a la reclamación de fecha 27 de febrero a la ejecución de títulos judiciales 810/2003, en la que se solicita añadir el beneficio neto estimado de la explotación del biogás

que M. valoró en 5.880.000 € y a la que el Ayuntamiento de Alcalá de Henares no se opuso mediante el correspondiente informe con lo que su falta de acción no puede causar un daño a la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por todo lo dicho anteriormente, se entiende que no cabe responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid”.

Mediante escrito de la jefe de Área de Recursos e Informes, de 17 de septiembre de 2012, notificado el día 25 siguiente, se confirió trámite de audiencia al Ayuntamiento de Alcalá de Henares que, con fecha 2 de octubre de 2012, presentó escrito por el que solicitaba, dada la complejidad y trascendencia económica del asunto, una ampliación de quince días del plazo concedido, lo cual fue admitido y notificado el 10 de octubre de 2012.

Con fecha 5 de octubre de 2012, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares presentó escrito de alegaciones en el que mostraba su disconformidad con el informe emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental en lo referente a la afirmación que señalaba que el Ayuntamiento es el único responsable y que era obligación de éste soportar el daño.

Afirmaba en su escrito que fue la Comunidad de Madrid quien mantuvo hasta el año 2010, no solo la explotación del vertedero, sino además, y ello con total desconocimiento por parte del Ayuntamiento, una planta de biogás de titularidad autonómica que le ha generado un beneficio adicional, la cual fue incluso objeto de contratación con la entidad C, percibiendo la Comunidad de Madrid, a través de B, la inmensa mayoría del total de la facturación, de acuerdo con los términos del contrato formalizado el 30 de octubre de 2002, todo ello a pesar de tener conocimiento desde febrero de 2003 del litigio relacionado con dicho terrenos.

Añadía además que, esta actividad de planta de biogás, se vino ejerciendo sin la obtención de las preceptivas licencias municipales de obra y/o actividad, no pudiéndose aceptar el argumento del citado informe de que tal cuestión era responsabilidad de C por cuanto el propio contrato formalizado con dicha sociedad establecía la obligación autonómica de colaborar con dicha entidad privada en la obtención de las licencias, permisos o autorizaciones pertinentes.

Tras el trámite de audiencia, la Secretaría General Técnica de la Consejería formuló propuesta de resolución, de 13 de febrero de 2014, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial, al no quedar acreditada la existencia de relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Consejería.

CUARTO.- El consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, mediante oficio de 14 de febrero de 2014 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el día 26 de febrero, formula preceptiva consulta por el trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 9 de abril 2014.

Con fecha 6 de marzo de 2014 se requirió a la Consejería la remisión al Consejo del convenio de colaboración suscrito por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares y la extinta Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid así como la autorización ambiental del expediente ccc a la que se refería el escrito de reclamación.

El 18 de marzo de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo la documentación requerida reanudándose desde ese momento el cómputo del plazo para la emisión del presente dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LCC), 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 14.3 de la LCC.

El dictamen ha sido evacuado en el plazo ordinario que establece el artículo 16.1 de la LCC.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Alcalá de Henares ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) en cuanto considera que la actuación de la Comunidad de Madrid ha dado lugar a que haya tenido que abonar una indemnización mayor de la que la que le hubiera correspondido inicialmente.

Actúa representado en el procedimiento por el titular de la asesoría jurídica municipal el cual ha sido delegado por la Junta de Gobierno Municipal para la interposición de escritos y recursos ante las Administraciones Públicas. Se aportan certificados del secretario del Ayuntamiento de los que resulta la delegación y la condición de titular de la Asesoría Jurídica del firmante de la reclamación.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid en cuanto ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad”* –artículo 27.7 del Estatuto de Autonomía-. Ha de tenerse en cuenta que el Decreto 33/1996, de 21 de marzo suprimió el Organismo Autónomo Agencia del Medio Ambiente asumiendo sus competencias la Consejería competente en la materia.

Respecto a la tramitación del procedimiento, se ha recabado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño conforme el amparo del artículo 10.1 del RPRP, se ha admitido y practicado la prueba propuesta por la reclamante e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11.1 del RPRP. La incorporación de documentación a solicitud de este Consejo no exige nuevo trámite de audiencia toda vez que se refiere al respaldo documental de hechos alegados en la propia reclamación.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial conforme el artículo 142.5 de la LRJ-PAC tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En este caso consta una sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de marzo de 2012 que establece que la reclamación fue presentada en plazo y ordena la tramitación del procedimiento legalmente establecido.

TERCERA.- Entrando ya a analizar el fondo de la pretensión que formula la entidad local reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia

de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

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.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente, recoge dicha sentencia que:

“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “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.- El daño alegado por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares consiste en una mayor indemnización a abonar por el valor de los terrenos como consecuencia de la realización de una actividad de explotación de gas en los mismos por la Comunidad de Madrid y empresas

autorizadas por esta, supuestamente sin conocimiento de la citada entidad local.

En el escrito de reclamación se alude a la ausencia de licencias municipales de obras, actividad y funcionamiento. Conviene precisar de antemano que la posible falta de licencias no debe ser objeto del presente procedimiento ya que se trata de una competencia propia del Ayuntamiento para cuyo cumplimiento dispone de medios adecuados en el ordenamiento jurídico.

Sin perjuicio de lo que más adelante se expondrá sobre la relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos de la Comunidad de Madrid ha de indicarse que parte de esos daños carece de justificación puesto que se reclama a la Comunidad la totalidad de la indemnización fijada en la sentencia cuando en realidad, siguiendo su argumentación, solo debería reclamarse por la diferencia entre lo que hubiera tenido que abonar el Ayuntamiento por la ocupación indebida de los terrenos y el mayor valor que se deriva de la existencia de una instalación de gas. A mayor abundamiento no ha de olvidarse que desde el año 2009 la explotación del vertedero incluida la instalación de gas se realiza por una mancomunidad de la que forma parte el Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

QUINTA.- En cualquier caso, como decimos la determinación concreta de cuáles serían los daños indemnizables carece de importancia toda vez que falta un presupuesto esencial como es la relación de causalidad con el funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid.

La causa directa e inmediata de la obligación del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de abonar las cantidades fijadas por los tribunales civiles al estimar una acción reivindicatoria de determinados particulares radica en su actuación antijurídica que lesionó el derecho de propiedad de los actores

al ocupar una superficie mayor que la expropiada implantando un vertedero.

Ese vertedero fue construido por el propio Ayuntamiento en el año 1983 y transferida su gestión (que no su titularidad) en 1989 por medio de un convenio de gestión celebrado por el Ayuntamiento con la extinta Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

En dicho convenio el Ayuntamiento cedía a la Agencia la gestión del vertedero (en concreto *“el control y gestión de los trabajos de explotación y mantenimiento”*) de tal forma que su *“explotación”* sería objeto de contratación por la Comunidad de Madrid que asimismo asumía *“los costes de explotación”*.

Asimismo los Ayuntamientos que utilizaban el vertedero se desligaban de su gestión económica suprimiendo las tasas municipales para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.

Las similitudes existentes entre los convenios y los contratos hacen que su interpretación se rija por las mismas reglas y no cabe duda que la asunción por la Comunidad de Madrid de la *“explotación”* del vertedero con una previsión específica de los costes que esa actividad genera concede igualmente el derecho a explotar los posibles rendimientos que genere el vertedero entre los cuales se encuentra el aprovechamiento de los gases generados por los residuos. Ha de destacarse, a los efectos del artículo 1286 del Código Civil que el diccionario de la Real Academia Española recoge como las dos primeras acepciones de *“explotar”* las de *“extraer de las minas la riqueza que contienen”* y *“sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio”*.

Por tanto fue el propio Ayuntamiento quien encomendó a la Comunidad de Madrid la gestión de un vertedero, actuación en la que se incluye la posible explotación del gas generado por la descomposición de los residuos.

A lo anterior ha de añadirse que como recoge el informe de la Dirección General de Evaluación Ambiental el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, establece la obligación de recoger los gases que genere el vertedero, los cuales *“se tratarán y aprovecharán. Si el gas recogido no puede aprovecharse para producir energía, se deberá quemar”*.

Debemos destacar que el citado Real Decreto se dicta en trasposición de la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos, señalando su parte expositiva que *“Por otra parte, de conformidad con lo establecido en la Directiva que se incorpora, la cantidad a percibir por la eliminación de residuos en vertedero ha de sufragar necesariamente todos los costes de dicha actividad, incluidos los costes de proyecto, construcción, explotación, clausura y mantenimiento del vertedero. Se pretende así que la eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero, cuyo precio actual es, como media, muy inferior al coste real del proceso y comparativamente menor al exigido por otras técnicas de gestión más respetuosas con el medio ambiente, tales como la reutilización o la valorización mediante reciclado, compostaje, biometanización o valorización energética, se utilice únicamente para aquellos residuos para los que actualmente no existe tratamiento o para los rechazos de las citadas alternativas prioritarias de gestión.*

Se configuran asimismo una serie de mecanismos, tanto para la admisión de residuos en los correspondientes vertederos como para el control y vigilancia de éstos durante la fase de explotación, clausura y mantenimiento posterior”.

Por tanto el aprovechamiento energético de los gases del vertedero era una obligación legal vinculada a su explotación.

De esta forma, no puede considerarse en modo alguno que la indemnización abonada por el Ayuntamiento tenga una relación causal con la explotación del gas generado en el mismo sino que esa indemnización tuvo una relación precisa y directa con la implantación por parte del propio Ayuntamiento reclamante en el año 2003 del vertedero en unos terrenos que no habían sido expropiados y por tanto lesionó el derecho de propiedad de las personas que demandaron al Ayuntamiento ante la jurisdicción ordinaria.

Por tanto la obligación de abonar esa indemnización surge únicamente de la actuación irregular del Ayuntamiento ahora reclamante sin que quepa derivar esa responsabilidad a la Comunidad de Madrid que desarrollaba la explotación del vertedero por encargo del Ayuntamiento y sometiéndose, claro está, a la normativa legal en materia de residuos.

No afecta a ello la existencia o no de licencias municipales. Si el Ayuntamiento consideraba que esa actividad no cumplía determinados requisitos formales de su competencia podía y debía haber iniciado los procedimientos administrativos pertinentes sin que quepa ahora invocar su inactividad para exigir una responsabilidad patrimonial a todas luces carente de fundamento alguno.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al no existir relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos de la Comunidad de Madrid.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 9 de abril de 2014

