

Dictamen nº: **502/12**
Consulta: **Alcalde de Brunete**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.09.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de septiembre de 2012, emitido ante la consulta formulada por el alcalde-presidente de Brunete, cursada por el vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por M.M.G. y L.T.R.T.P., en nombre y representación de A, en adelante, “*interesada 1*”, M.M.G., en nombre y representación de B, y C, en adelante, “*interesada 2*” e “*interesada 3*”, respectivamente, y M.J.F.G., en nombre y representación de D, en adelante, “*interesada 4*”, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Brunete por los daños y perjuicios derivados de la inactividad de la Administración en la tramitación del Plan Especial de Infraestructuras (PEI).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido al Ayuntamiento de Brunete, presentado en el registro auxiliar de la Comunidad de Madrid en Pozuelo de Alarcón el 7 de julio de 2011, y entrada en el registro del Ayuntamiento de Brunete el 12 de julio siguiente, se reclama responsabilidad patrimonial del referido Ayuntamiento por el perjuicio ocasionado como consecuencia de la inactividad municipal en relación a la tramitación del Plan Especial de Infraestructuras.

Las interesadas manifiestan en su reclamación haber suscrito con el Ayuntamiento de Brunete, convenios urbanísticos durante el proceso de revisión del Plan General de Ordenación Urbana para los sectores E, F, G y H, en los cuales se convino la monetización de la cesión de aprovechamiento urbanístico reconocido, haciéndose entrega de los siguientes importes en el momento de su firma:

- Interesada 1: 470.321,63 euros.
- Interesada 2: 2.436.046,69 euros.
- Interesada 3: 470.321,63 euros.
- Interesada 4: 5.382.080,99 euros por el Sector E y 293.482,02 euros por el Sector F.

Aducen que en base al Plan en vigor, el Ayuntamiento y las interesadas, han mantenido las relaciones necesarias para llegar a acomodar los convenios suscritos al contenido del Plan, sin que se hayan llegado a formalizar los documentos pertinentes.

El Ayuntamiento, mediante acuerdo del Pleno de la Corporación de 3 de marzo de 2011, aprobó la propuesta de la Alcaldía sobre requerimiento a la Comunidad de Madrid, relativo a la interpretación del Plan General de Brunete y el Plan Especial de Infraestructuras. La Comunidad de Madrid no asumió la interpretación propuesta.

Consideran las interesadas, que a partir de este punto, se ha entrado en un periodo de inactividad total y, con ello, de reiterado y continuo incumplimiento de las funciones que asumió el Ayuntamiento en la normativa del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), específicamente la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras, impidiendo con ello el desarrollo del Plan.

Finalmente, solicitan:

- El reintegro de las cantidades aportadas con motivo de la suscripción de los convenios urbanísticos, así como de los intereses correspondientes, con la siguiente distribución:
 - Interesada 1: 470.321,63 euros de principal y 172.299,73 por intereses.
 - Interesada 2: 2.438.046,69 euros de principal y 873.502,16 euros por intereses.
 - Interesada 3: 470.321,63 euros de principal y 172.299,73 euros por intereses.
 - Interesada 4: por el Sector E, 5.382.080,99 euros de principal y 1.640.282,48 euros por intereses; y por el Sector F 293.482,02 euros de principal y 63.496,03 euros por intereses.
- Los perjuicios sufridos como consecuencia de la citada inactividad municipal, por un importe que en el momento de presentación de la reclamación no se especifica por no ser susceptible de establecimiento, conforme al artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, de 26 de marzo de 1993, refiriendo ser la resultante de la práctica de la prueba pericial propuesta en la reclamación.
- La paralización, respecto de los terrenos afectados, de cualquier procedimiento recaudatorio del Impuesto de Bienes Inmuebles.

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, del expediente administrativo resultan los siguientes hechos:

1. El Ayuntamiento de Brunete, y varias mercantiles propietarias de terrenos de los Sectores E, G, F y H firmaron el 20 de julio de 2001, 8 de

febrero y el 20 de octubre de 2002, respectivamente, sendos convenios urbanísticos en los que se establecían los criterios y compromisos para la inclusión del ámbito como suelo urbanizable sectorizado en la Revisión del Plan General, así como los compromisos de desarrollo y ejecución, y la compensación económica sustitutoria de la cesión de aprovechamiento.

El 20 de julio de 2004 se firmaron sendas adendas a los referidos convenios, actualizando los compromisos urbanísticos adquiridos y las cesiones de aprovechamiento.

2. El 23 de diciembre de 2005 el Pleno del Ayuntamiento de Brunete acordó aprobar provisionalmente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio y la ordenación pormenorizada de los ocho sectores residenciales que incorporaba, y remitir el expediente a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para su aprobación definitiva por el órgano autonómico competente.

Dicha Consejería requirió, con fecha 15 de marzo de 2006, la subsanación de las deficiencias advertidas, lo que motivó una nueva aprobación provisional por el Ayuntamiento el 22 de mayo de 2006 y la ordenación pormenorizada de los sectores residenciales, no suponiendo modificaciones sustanciales, que es informada favorablemente el 22 de junio siguiente por la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional.

Por otra parte, la Comisión de Urbanismo de Madrid, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2006, acordó informar favorablemente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Brunete, así como la ordenación pormenorizada de 8 sectores del Suelo Urbanizable Sectorizado incluidos en la misma y elevar el expediente al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para su aprobación definitiva en el sentido indicado, si así lo estima procedente.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en su reunión de 21 de septiembre de 2006, acordó:

“Primero.- Que se complete el expediente de revisión del Plan General de Ordenación urbana de Brunete, aportándose un informe del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre el cumplimiento y valoración de las cesiones supramunicipales, por ser determinante para adoptar una resolución sobre el Plan sometido a consideración. La remisión de este informe preceptivo y determinante es necesaria para que se dé por completa la documentación a los efectos establecidos en el artículo 63.1 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

“Segundo.- Que se dé traslado del Acuerdo al Ayuntamiento de Brunete, a los efectos establecidos en el mencionado artículo”.

Se notifica el acuerdo al Ayuntamiento de Brunete el 22 de septiembre de 2006 y el día 9 de febrero de 2007 remite escrito en el que señala que el Plan General no hacía reserva de 41.405 metros cuadrados de suelo de redes supramunicipales de las que el Plan informado favorablemente proponía su monetización o permuta por suelos de valor equivalente.

El 7 de febrero de 2008 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acuerda aprobar definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Brunete, excepto en los sectores con ordenación pormenorizada con uso global residencial denominados: I, G, J, K, L, F, E y H, cuya aprobación queda condicionada al cumplimiento de las siguientes condiciones:

“1.º No podrán aprobarse proyectos de urbanización de cada uno de los sectores hasta la aprobación definitiva del Plan Especial de Infraestructuras previsto en el Plan General.

2.º *Reajuste del número de las viviendas y de la edificabilidad residencial, acorde con los parámetros y criterios de sostenibilidad fijados en el acuerdo.*

3.º *Deberá asignarse proporcionalmente a cada sector con ordenación pormenorizada cualquier posible déficit de redes supramunicipales, de forma que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 91.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.*

4.º *Se preverán y establecerán plazos en los distintos sectores de modo que se garantice que en las primeras fases de desarrollo se construya la mayor parte de la vivienda protegida y de los equipamientos y zonas verdes, y en especial del cumplimiento del convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento para la construcción de vivienda joven.*

5.º *Se señalará expresamente que no se otorgará ninguna licencia de actividad o de primera ocupación hasta la implantación efectiva de las infraestructuras de los servicios necesarios para su correcta y adecuada funcionalidad” (B.O.C.M. nº 49, de 27 de febrero de 2008).*

El 2 de abril de 2008 y con el fin de que cobre eficacia el referido Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se publican en el B.O.C.M. número 78, las Normas Urbanísticas de la revisión del Plan General de Brunete, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En cumplimiento del Acuerdo de 7 de febrero de 2008, el Pleno del Ayuntamiento de Brunete, en sus sesiones de 22 de agosto y 22 de

diciembre de 2008 acordó, respectivamente, aprobar la incorporación al expediente de las ordenaciones pormenorizadas de los sectores residenciales, y la incorporación del documento complementario a la memoria y planos del Plan General, así como la corrección de errores materiales de los documentos de ordenaciones pormenorizadas, todo ello con remisión a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

Tras diversos informes de la Dirección General de Suelo (26 de febrero y 23 de marzo de 2009), de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación (21 de abril de 2009) y de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial (26 de mayo de 2009), mediante la Orden 2289/2009 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 16 de junio de 2009, se dan por cumplidas las condiciones impuestas en el acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 2008, en los sectores con ordenación pormenorizada con uso global residencial, siendo publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 193, de 15 de agosto de 2009.

3. Con carácter previo al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 7 de febrero de 2008, por aplicación legal del silencio administrativo positivo, el Ayuntamiento entendió estimado el contenido de la revisión del Plan General, ordenando su publicación, la cual fue impedida mediante resolución de 2 de agosto de 2007, dictada por el viceconsejero de la Vicepresidencia Primera y secretario general de la Comunidad de Madrid, por la que se comunica al alcalde del Ayuntamiento de Brunete la imposibilidad de proceder a la publicación del anuncio indicativo de la aprobación definitiva por silencio administrativo positivo.

Contra la anterior decisión, algunos promotores-propietarios interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior

de Justicia de Madrid, que dictó la Sentencia 271/2010, de 19 de marzo, estimatoria del recurso y se declara que el Plan General de Ordenación Urbana de Brunete ha sido aprobado por silencio administrativo.

Asimismo, se impugnó el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de febrero de 2008, por el que se aprobó condicionadamente la revisión del Plan General de Brunete, y por el mismo Tribunal, Sala y Sección se dictaron las Sentencias 1130/2009, de 18 de septiembre y 324/2010, de 14 de abril. En la primera se estima el recurso y se anula parcialmente el instrumento denominado “*Bases para la redacción del Plan Especial de Infraestructuras*”, en lo que se refiere a las obligaciones a cargo de los propietarios del suelo urbanizable no sectorizado, así como la base 3.7. En la segunda sentencia se estima el recurso y se anula el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de febrero de 2008, por el que se aprueba condicionadamente la revisión del Plan General de Brunete.

Del mismo modo, por la Sentencia 26/2011, de 21 de enero, se anuló la Orden 2289/2009, de 16 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se dan por cumplidas las condiciones impuestas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 2008.

La Comunidad de Madrid impugnó en casación las anteriores Sentencias ante el Tribunal Supremo, sin que conste a este Consejo que haya recaído sentencia en los recursos de casación.

4. Aprobado definitivamente el Plan General de Brunete, se hacía necesario iniciar la tramitación destinada a la aprobación del PEI, comenzando por la licitación para la contratación externa de los trabajos de formulación del citado PEI, estableciendo las Normas del Plan General el plazo de tres meses desde su aprobación definitiva, para el inicio de

elaboración del mencionado Plan Especial, si bien las Memorias de las ordenaciones pormenorizadas, realizadas para el cumplimiento de las condiciones impuestas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 2008, dispone un plazo de seis meses desde la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de la entrada en vigor de las ordenaciones pormenorizadas.

El 27 de agosto de 2009 el Pleno del Ayuntamiento de Brunete, en sesión extraordinaria y urgente, acuerda, con carácter necesario y urgente, previo informe favorable de la secretaría-interventora de 14 de agosto, aprobar la concertación de una operación de crédito a largo plazo con una entidad bancaria por importe de 500.000 euros, destinados a la financiación de los trabajos de redacción de los documentos integrantes del Plan Especial de Infraestructuras, tanto en sus fases de planeamiento como en la elaboración de los proyectos de obras. Llegado el vencimiento de esta operación de crédito, el 23 de diciembre de 2010, se celebra sesión plenaria extraordinaria y urgente, en la que se aprueba la renovación de la operación crediticia por importe de 400.000 euros con vencimiento de 21 de mayo de 2011.

El día 2 de septiembre de 2009, se lleva a cabo en el Ayuntamiento de Brunete una reunión entre el alcalde-presidente, el concejal delegado de Urbanismo, los arquitectos municipales y la secretaría del Ayuntamiento por un lado y los firmantes de los convenios y adendas por otro, para tratar las cuestiones relativas a la firma y ratificación de los convenios urbanísticos de los sectores con ordenación pormenorizada con uso global residencial. Como resultado de la reunión se fija una fecha para la presentación de la adenda al Ayuntamiento para la actualización de acuerdo con las previsiones contenidas en el Plan General que se examinará y se dará una respuesta a la misma, disponiéndose del plazo de un mes para su presentación, hasta el 2 de octubre de 2009.

Con fecha 23 de diciembre de 2009, y a solicitud del Ayuntamiento de Brunete, se realiza por una consultoría especializada en temas de urbanismo, informe sobre las propuestas de adendas a los convenios urbanísticos efectuadas por los propietarios, para la adecuación de aquellos a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Brunete, del que cabe extraer, como conclusión general, la ilegalidad de la mayor parte del contenido de las propuestas de agenda formuladas por los propietarios de suelo.

Mediante escrito de 18 de febrero de 2010, el Ayuntamiento de Brunete solicita a la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid informe sobre la posibilidad de aprobación de los proyectos de reparcelación de los sectores con ordenación pormenorizada con carácter previo a la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras, haciendo hincapié el concejal delegado de Urbanismo en que no es voluntad del Ayuntamiento paralizar innecesariamente la actividad urbanística del municipio ya que sólo pretende que se adopten los acuerdos que cumplan con las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana, así como el resto de la legislación urbanística aplicable (folio 829).

El jefe del área de Normativa y Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, con fecha 9 de marzo de 2010, informa que “*la redacción y tramitación del Plan Especial de infraestructuras debe llevarse a cabo con anterioridad a la aprobación de los proyectos de reparcelación de los sectores de suelo urbanizable con ordenación pormenorizada aprobada*”.

Con fecha 15 de febrero de 2011 y a solicitud del alcalde-presidente del municipio, se elabora por arquitecto y abogado “*Informe jurídico-técnico relativo a la interpretación de la naturaleza jurídica del Plan Especial de Infraestructuras previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Brunete y a la consideración de las dos fases de ejecución de dicho Plan en*

el suelo urbanizable sectorizado”, en el que se considera que debe incoarse un expediente al objeto de someter a la Administración competente una interpretación del Plan General de Brunete, según la cual la naturaleza del PEI es la de un documento de ejecución del planeamiento que debe ser aprobado con carácter previo o simultáneo a la primera aprobación definitiva de un proyecto de urbanización de un sector.

Teniendo en cuenta el anterior informe, con fecha 3 de marzo de 2011, el Pleno del Ayuntamiento de Brunete acuerda, a propuesta de la alcaldía, requerir a la Comunidad de Madrid, como Administración competente para la aprobación del Plan General de Brunete y el Plan Especial de Infraestructuras, para que dicte Resolución respecto a la interpretación de la naturaleza jurídica del Plan Especial de Infraestructuras previsto en el PGOU de Brunete y a la consideración de las dos fases de ejecución de dicho Plan en el suelo urbanizable sectorizado.

En contestación a la anterior solicitud, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por escrito de 5 de abril de 2011, una vez analizada la información aportada, concluye:

“(...) que no es posible interpretar las determinaciones del planeamiento actualmente vigente en Brunete en los términos expresados en la Propuesta de Resolución contenida en el informe jurídico-técnico de 15 de febrero de 2011 que acompaña al Acuerdo de Pleno de 3 de marzo de 2011.

En todo caso, el Ayuntamiento podrá plantear en el marco de sus competencias y de la legalidad vigente, las modificaciones puntuales de su planeamiento general que estime procedentes, de considerarlo necesario para solventar los problemas de desarrollo y gestión que ha detectado en el mismo desde su entrada en vigor”.

El día 28 de julio de 2011, es decir, con posterioridad a la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, las interesadas en el procedimiento presentaron la documentación correspondiente al Plan Especial de Infraestructuras de desarrollo del Plan General de Urbanismo en el Ayuntamiento de Brunete, por no haber sido ejercitada la iniciativa por el Ayuntamiento cuyo alcalde-presidente, con fecha 26 y 29 de agosto de 2011, notifica la resolución de 22 de agosto requiriendo la subsanación del documento por carecer de la firma de un técnico competente.

En el plazo de diez días conferido para la subsanación de la carencia, prorrogado diez días más a solicitud de las interesadas, éstas presentan escrito el 30 de septiembre de 2011 en el que solicitan “*se acepte la propuesta de que el documento del Plan Especial de Infraestructuras sea redactado y suscrito por técnico municipal, con la asistencia técnica ofrecida por las mercantiles firmantes, si así lo considera procedente el Ayuntamiento*”.

El arquitecto municipal, en informe de 18 de octubre de 2011, formula algunos reparos técnicos al PEI presentado por las interesadas. Por su parte, la secretaría municipal emite el 26 de octubre siguiente, informe jurídico sobre el citado PEI, advirtiendo que no consta firmado por ningún técnico, por lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 31 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El 11 de enero de 2012 por ingeniero colegiado “*se da la venia*” a los servicios técnicos del Ayuntamiento para poder modificar o rectificar el proyecto de Plan Especial de Infraestructuras redactado por aquél.

TERCERO.- Ante la reclamación presentada, se ha incoado procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con lo dispuesto en 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 (LRJ-PAC) y del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

De conformidad con lo previsto en el artículo 71.1 de la LRJ-PAC, se requirió a los reclamantes la aportación de documentación que acredite la titularidad o disposición del suelo que referían en su reclamación, constando su notificación el 4 de agosto de 2011 a la interesada 4, y el 29 de agosto de 2011 al resto de interesadas.

Mediante escrito presentado el 31 de agosto de 2011, la interesada 4 da cumplimiento al anterior requerimiento, siendo igualmente atendido por el resto de interesadas mediante escrito presentado a través del Servicio de Correos el 7 de septiembre de 2011.

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Brunete, de 3 de noviembre de 2011, se inicia la tramitación del expediente.

Con fechas 23 y 27 de diciembre de 2011, se notifica a la interesada 4, y al resto de interesadas, respectivamente, la apertura de un periodo de prueba por un plazo de treinta días a fin de practicar la prueba propuesta en el escrito de reclamación, requiriendo para ello la aportación de informe pericial acreditativo del daño causado.

Las interesadas 1, 2 y 3 presentan escrito a través del Servicio de Correos el 10 de enero de 2012, con entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Brunete el 12 de enero siguiente, en el que solicitan la ampliación del plazo en diez días para aportar el informe pericial requerido. De igual forma, la interesada 4, solicita mediante escrito presentado el 13 de enero de 2012, ampliación de plazo. En ambos casos, es concedida la ampliación de plazo, siendo notificado a las interesadas.

A tenor de lo previsto en el artículo 10.1 RPRP, se ha requerido informe de la Secretaría municipal. En el mismo, de fecha 30 de enero de 2012, se efectúa una enumeración, por orden cronológico, de las diferentes actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento desde la aprobación de las ordenaciones pormenorizadas de los sectores con uso global residencial, entre las que cabe destacar:

“1.- Acuerdo plenario de fecha 27 de agosto de 2009, adoptado en sesión extraordinaria y urgente por el que se aprueba la concertación de operación de crédito a largo plazo con la entidad M, tramitada conforme al art. 177.5 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, destinado al gasto declarado urgente y necesario para la financiación de los trabajos de redacción de los documentos integrantes del Plan Especial de Infraestructuras, y por importe de 500.000 €.

[...]

3. Acta de la reunión celebrada con fecha 2 de septiembre de 2009, para la ratificación y firma de Convenios Urbanísticos de los ocho sectores con ordenación pormenorizada, suscrita por la Secretaría de la Corporación.

[...]

5.- “Informe sobre propuestas de adendas a los convenios urbanísticos de planeamiento suscritos con diferentes propietarios, para la adecuación de aquéllos a la aprobación definitiva del PGOU de Brunete”, emitido por los Sres. (...) (recibido en este Ayuntamiento con fecha 13/01/2010, nº RE. aaa.

[...]

7.- Informe de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de fecha 11/03/2010, recibido con fecha de

16/3/2010, nº registro entrada bbb, sobre la posibilidad de que, con carácter previo a la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras previsto en desarrollo del Plan General de Brunete puedan aprobarse proyectos de reparcelación de los sectores que ya cuentan con ordenación pormenorizada aprobada.

[...]

10.- Informe conjunto de los servicios jurídicos y técnicos municipales de fecha 16/11/2010, registro de entrada nº. ccc, remitido al Alcalde y al Concejal de Urbanismo, relativo a la ratificación de los Convenios y Adendas suscritos con propietarios y promotores.

11.- Acuerdo plenario de fecha 23 de diciembre de 2010 adoptado en sesión extraordinaria y urgente por el que se aprueba la renovación de la concertación de operación de crédito a largo plazo con la entidad M, tramitada conforme al art. 177.5 del texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, destinado al gasto declarado urgente y necesario para la financiación de los trabajos de redacción de los documentos integrantes del Plan Especial de Infraestructuras, y por importe de 400.000 €.

[...]

14.- “Informe jurídico-técnico relativo a la interpretación de la naturaleza jurídica del Plan Especial de Infraestructuras previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Brunete y a la consideración de dos fases de dicho Plan en el suelo urbanizable sectorizado”, firmado por los Sres. (...), recibido con fecha de 21/2/2011, nº de registro de entrada ddd.

15.- *Propuesta de Alcaldía, de fecha 21 de febrero de 2011, sobre requerimiento a la Comunidad de Madrid, relativa a la interpretación del Plan General de Brunete y el Plan Especial de Infraestructuras, en virtud del informe jurídico-técnico elaborado por el arquitecto D. (...) y el abogado D. (...).*

16.- *Informe de Secretaría, de fecha 21 de febrero de 2011, a la Propuesta de Alcaldía.*

17.- *Acuerdo plenario de fecha 3/3/2011, por el que se aprueba la propuesta de Alcaldía sobre requerimiento a la Comunidad de Madrid, relativa a la interpretación del Plan General de Brunete y el Plan Especial de Infraestructuras, en virtud del informe jurídico-técnico elaborado por el arquitecto D. (...) y el abogado D. (...), y que se adjunta.*

[...]

19.- *Contestación de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, de fecha 11/04/2011, nº de RE. eee, al requerimiento del Pleno del Ayuntamiento de fecha 03/03/2011, concluyendo que no es posible interpretar las determinaciones del planeamiento actualmente vigente en Brunete en los términos expresados en la propuesta de resolución contenida en el informe jurídico-técnico de 15/02/2011*

PRESENTACIÓN DE PLAN ESPECIAL DE INFRAESTRUCTURAS.

1.- *Escrito de fecha 29/07/11 con RE. N°. ffff, presentado por D. (...) en representación de D, y C.M.G. en representación de las mercantiles A, B y C al que se adjunta Plan Especial de Infraestructuras, sin firma de técnico habilitado legalmente, y solicita*

se proceda a su tramitación y remisión a la Comunidad de Madrid, para su aprobación definitiva y posterior publicación en el BOCM.

2.- Requerimientos realizados desde el Ayuntamiento de fecha 22/08/11, con R.S. nº. hhh y iii del 24/08/11, al representante de las mercantiles A, B y C, y al de D respectivamente, para que subsanen error detectado en el documento del PEIN, y se proceda a entregar el documento firmado por profesional habilitado legalmente.

[...]

7. Informe de fecha 18/10/11 del Arquitecto Municipal en relación al documento del PEIN del PGOU de Brunete presentado con R.E. nº. jjj.

8.- Informe de fecha 26/10/11 de la Secretaría Municipal en relación al documento del PEIN, en contestación a Providencia del Concejal delegado de Urbanismo de fecha 19 de octubre de 2011, en el que manifiesta la no procedencia de iniciar la tramitación municipal del expediente para la aprobación del PEIN hasta que se subsane error detectado y se proceda a la firma por profesional habilitado legalmente.

9.- Escrito de fecha 17/01/12, con R.E. nº. kkk, presentado por D. (...), otorgando la venia en lo relativo al PEIN del Municipio de Brunete, a los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Brunete y a sus asistencias técnicas”.

El 8 de febrero de 2012 emite informe el tesorero municipal, en el que se indican las cantidades satisfechas por las interesadas por la sustitución económica de la cesión de aprovechamientos urbanísticos en virtud de los convenios urbanísticos suscritos.

Obra en el expediente informe del arquitecto municipal, de fecha 13 de febrero de 2012, en el que expone que las actuaciones llevadas a cabo entre el Ayuntamiento de Brunete y las reclamantes con relación a la tramitación del Plan Especial de Infraestructuras son las que se relacionan en el informe de Secretaría de fecha 30 de enero de 2012, y enumera una serie de reuniones mantenidas en la sede municipal, de las que indica el asunto, la fecha, el lugar de celebración y los asistentes. Asimismo, hace mención a una serie de correos electrónicos al Ayuntamiento, y una relación de reuniones mantenidas por el Ayuntamiento con otros organismos públicos.

Mediante escrito presentado a través del Servicio de Correos el 8 de febrero de 2012, con entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Brunete el 13 de febrero siguiente, las interesadas 1, 2 y 3 adjuntan informe de valoración de daños y amplían el importe reclamado en 140.453.877,33 euros, con el siguiente desglose:

- 103.989.878,04 euros en concepto de adquisición de los terrenos afectados, más intereses.
- 985.677,72 euros en concepto de redacción del planeamiento, con sus correspondientes intereses.
- 16.470,77 euros, más intereses, por la constitución de avales.
- 35.461.850,80 euros en concepto de minusvalía padecida por los terrenos afectados.

Las anteriores cantidades, indican, son independientes del importe solicitado en el escrito de reclamación en concepto de las cantidades satisfechas al Ayuntamiento con motivo de la suscripción de los Convenios, y que asciende a 3.378.732,31 euros más intereses.

Igualmente, la interesada 4, presenta escrito el 17 de febrero de 2012, adjuntando informe de valoración de daños, que cifra en 70.092.199,08

euros en concepto de minusvalía padecida por los terrenos afectados. Las anteriores cantidades, indica, son independientes del importe reclamado en el escrito de reclamación en concepto de las cantidades satisfechas al Ayuntamiento con motivo de la suscripción de los Convenios, y que asciende a 5.675.563,01 euros más 1.823.235,05 euros de intereses.

Con fecha 21 de febrero de 2012, se notifica a las interesadas la apertura de trámite de audiencia, en uso del cual, presentan sendos escritos de alegaciones el 2 de marzo siguiente, en los que ratifican lo manifestado en su reclamación inicial, y reflejan las cantidades determinadas en los informes de valoración de daños aportados.

Finalmente, la instructora del expediente, dicta propuestas de resolución, una referida a la interesada 4, y otra sobre el resto de interesadas, desestimando en ambos casos la reclamación por no existir relación de causalidad.

El alcalde de Brunete, a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, solicita dictamen del Consejo Consultivo de conformidad con el artículo 14 de la Ley 6/2007. El escrito tiene entrada el 24 de abril de 2012.

Analizados los documentos aportados, la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en su reunión de 9 de mayo de 2012 consideró imprescindible para la emisión de dictamen completar la información con diversos documentos que no han sido remitidos.

El 16 de julio de 2012 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo escrito del Ayuntamiento de Brunete, acompañado de la documentación requerida en formato CD y copias de las notificaciones de la apertura del trámite de audiencia a las interesadas. En uso del indicado sólo ha presentado alegaciones la interesada 4, que por escrito de 18 de junio de 2012, se ratifica en todo lo formulado hasta la fecha.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el alcalde-presidente de la entidad local por conducto del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

Debe matizarse que el presente dictamen se limita, por razones competenciales, a las pretensiones de responsabilidad patrimonial de la Administración, sin que se puede extender a aquellas otras pretensiones que quedan al margen de la responsabilidad patrimonial. En aras a la delimitación del objeto del presente dictamen, deben efectuarse algunas precisiones sobre el *petitum* del escrito inicial de las interesadas, que se concreta en tres solicitudes distintas, a saber:

- “a) Se disponga el reintegro de las cantidades adelantadas por mis representadas con motivo de la suscripción con este Ayuntamiento de los convenios citados así como los intereses respectivos (...).*
- b) Se tenga por ejercitada acción de responsabilidad contra este Ayuntamiento por los perjuicios sufridos como consecuencia de la*

inactividad municipal en orden a la redacción y tramitación del Plan Especial de Infraestructuras, (...).

c) Por fin, se proceda a la inmediata paralización, respecto de los terrenos de los que son propietarias en el término municipal de Brunete las entidades aquí representadas, de cualquier procedimiento recaudatorio por razón de la aplicación del Impuesto de Bienes Inmuebles”.

Como puede fácilmente apreciarse de la propia redacción del suplico del escrito de las interesadas, sus pretensiones son de diversa índole y no pueden quedar todas amparadas bajo el paraguas del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En efecto, las solicitudes de los apartados a) y c) no pueden reconducirse al procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por lo que se refiere a la devolución de las cantidades satisfechas por las interesadas al Ayuntamiento de Brunete por la monetización de la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico, tal devolución se funda, en su caso, en la responsabilidad contractual de la Administración, por cuanto que tales cantidades fueron abonadas con motivo de la suscripción de convenios urbanísticos para cada uno de los sectores implicados y sus correspondientes adendas.

Sobre este extremo conviene recordar que los convenios urbanísticos ostentan naturaleza contractual, según ha venido reconociendo reiteradamente la jurisprudencia. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1989, en relación a un convenio en el que los particulares se obligan a realizar determinadas cesiones de terreno y el Ayuntamiento a reconocer determinada edificabilidad de la finca, señala:

“(...) nos hallamos ante un vínculo contractual del que, por derivar derechos en favor de terceros (los recurrentes en instancia) no le es

dable desligarse por su sola y exclusiva voluntad (art. 1256 del Código Civil); [...].

[...] resulta obligado abonar la indemnización pertinente a los recurrentes en vía jurisdiccional, como justa compensación al bien de que se les priva y del que ya había dispuesto el Excmo. Ayuntamiento de Murcia cuando suscribía el Convenio de 26 de diciembre de 1972; es decir, no es necesario recurrir al párrafo segundo del art. 87 de la Ley de Régimen del Suelo, sino que la indemnización a satisfacer, aunque remotamente tiene una motivación urbanística, su razón inmediata se halla, cual se ha señalado, en el incumplimiento de una obligación contractual”.

En similar sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 158/2000, de 14 de abril de 2000 (recurso 1226/1998), en la que se establece:

“En primer lugar en cuanto a los convenios urbanísticos hemos de citar la sentencia del TS 3^a, Secc. 5^a, 30-10-1997, Pte.: Yagüe Gil, que establece que el Convenio impugnado no es un convenio privado, sometido a las normas del Derecho Civil y a la competencia de la Jurisdicción ordinaria, sino que es un contrato administrativo, porque tiene por finalidad el ejercicio de potestades públicas (futura tramitación de una modificación o revisión del Plan, hasta donde alcanzan las potestades del Ayuntamiento) como medio para lograr finalidades esencialmente públicas como es el desarrollo de la política urbanística (y así está especialmente dispuesto en el artículo 234 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, que se refiere especialmente a los «Convenios»)”.

Con meridiana claridad señala el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia 510/1999, de 12 de mayo:

“los convenios urbanísticos, por sí solos, no son sino figuras contractuales que únicamente generan efectos jurídicos entre los firmantes, en forma de declaración de intenciones para la Administración y de asunción de compromisos para los interesados, sin comprometer la potestad de planeamiento de aquélla ni los derechos impugnatorios de éstos. Pues sabido es que las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento, y por tanto el «ius variandi», implican que su actuación no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados, pues no resulta admisible una «disposición» de la potestad de planeamiento por vía contractual; de manera que, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el ayuntamiento haya llegado con los administrados, en el caso con la constructora, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que, ya en otro terreno, pudiera desencadenar el apartamiento de convenios anteriores (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990 y 18 de marzo de 1992). De manera que los convenios no pueden derogar, ni en beneficio de la Administración ni de los particulares, disposiciones normativas de obligado cumplimiento. Por otra parte, los incumplimientos de un convenio urbanístico no son directamente exigibles, sino generadores de daños y perjuicios evaluables, a no ser que sus pactos se integren en instrumentos específicos del planeamiento que son los que tienen carácter normativo”.

Asimismo es abundante la jurisprudencia que sostiene, de modo más o menos explícito, la naturaleza contractual de los convenios urbanísticos de planeamiento al afirmar que la potestad de planeamiento urbanístico que ostenta la Administración no puede disponerse ni condicionarse por vía contractual a través de convenios urbanísticos. Al respecto, la Sentencia del TSJ de Madrid 774/2006, de 24 de mayo –recurso 3538/2001–,

establece que “*un convenio urbanístico no puede condicionar en forma alguna la potestad de planeamiento ni tiene carácter de disposición normativa, por lo que habrá de ser el planeamiento el que se deba ajustar al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en los términos del art. 7.2 de la Ley 20/1999, de 3 de mayo y el informe preceptivo que menciona el art. 17. d) se refiere igualmente a los instrumentos de planeamiento, condición que no ostenta el convenio, que dada su naturaleza, básicamente contractual, no está sujeto a los requisitos alegados*” (en similar sentido *vid.* STS 23 de junio de 1994 –recurso 600/1992- y STSJ Madrid 608/2012, de 31 de mayo –recurso de apelación 169/2012-, entre otras muchas).

Así pues, sentada la naturaleza contractual de los convenios urbanísticos, la pretensión de devolución de las cantidades abonadas al Ayuntamiento con ocasión de la monetización de la cesión del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico prevista en los convenios urbanísticos suscritos en el año 2002 y las adendas incorporadas en el año 2004, no tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino, en su caso, en supuestos incumplimientos contractuales que, dicho sea de paso, no quedan argumentados en el escrito de las interesadas, por lo que la pretensión no puede ampararse en la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en consecuencia, no cabe pronunciarnos sobre ella.

Otro tanto cabe decir en relación a la petición de paralización de todo procedimiento recaudatorio para el cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles en relación a los terrenos de los que son propietarias las interesadas.

Según se infiere de la propia petición no estamos ante una reclamación por un perjuicio ocasionado por la Administración de la que ésta deba responder por vía indemnizatoria, sino ante una petición en materia

tributaria para que en el futuro no se realicen las gestiones recaudatorias del mencionado impuesto, petición que, en su caso, debe encauzarse por los procedimientos que en materia tributaria prevé la legislación sectorial y que es ajena a la responsabilidad patrimonial.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de varias empresas, que se encuentran legitimadas activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992. Esta legitimación activa se fundamenta en el hecho de que las reclamantes son propietarias de terrenos incluidos en los sectores a los que afecta el Plan Especial de Infraestructuras que, a su juicio, debía haberse aprobado por el Ayuntamiento.

Asimismo, resulta incontrovertible la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Brunete a cuya inactividad se imputa el efecto lesivo, toda vez que el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, atribuye a los municipios competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

Por lo que se refiere al plazo para la interposición de la reclamación, el artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que “*el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas*”.

Ahora bien, para la determinación del *dies a quo* del cómputo del plazo, la jurisprudencia, en concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2007, dictada en el recurso de casación 3743/2004, señala que:

“(...) como se indica en la sentencia de 11 de mayo de 2004 (RJ 2004/4053), la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, las siguientes sentencias de 12 de mayo de 1997 (RJ 1997, 3976), 26 de marzo de 1999 (RJ 1999, 3164), 29 de junio del 2002 (RJ 2002, 8799) y 10 de octubre del 2002 (RJ 2002/9805), según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Y por eso, para este tipo de daños, "el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos", o como señala la sentencia de 20 de febrero de 2001 (RJ 2001, 5382), en estos casos, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial el «*dies a quo*» será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1993 [RJ 1993/5463], 28 de abril de 1997 [RJ 1997/3240], 14 de febrero de 1994 [RJ 1994/1474], 26 de mayo de 1994 [RJ 1994/ 3750] y 5 de octubre de 2000 [RJ 2000, 8621])".

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante la alegación de unos daños que, al decir de las reclamantes, se derivan de la inactividad del Ayuntamiento en la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras, daños que proceden de un hecho, o más bien de una inacción, que se prolonga en el tiempo y que, en consecuencia, se siguen generando en tanto en cuanto no se haya puesto fin a la inactividad administrativa denunciada.

Por lo que se refiere al procedimiento, este se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia, exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: “*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

“*1.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Pùblicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*

2.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración -Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: 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.

No puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000- entre otras).

CUARTA.- Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, debemos, en primer término, referirnos a la realidad del daño alegado. Varios son los conceptos por los que se reclama (con las matizaciones ya efectuadas en la consideración jurídica primera): la depreciación de los terrenos, los gastos de adquisición de los mismos, los correspondientes a la redacción del planeamiento y los de constitución de avales.

De acuerdo con lo indicado en la consideración jurídica anterior, es preciso acreditar la existencia real y efectiva de los daños alegados y tal

acreditación, con arreglo a las reglas sobre la carga de la prueba, corresponde a las reclamantes. Sin embargo, ni los gastos de adquisición de los terrenos, ni los correspondientes a la redacción del planeamiento, ni los de constitución de avales han quedado documentalmente justificados en el expediente. Ni siquiera se especifica en los escritos de las interesadas en garantía de qué se constituyeron los avales cuyas cuantías se reclaman. Esta falta de acreditación del daño alegado es motivo suficiente para desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por los indicados conceptos.

A mayor abundamiento, ninguno de estos gastos guarda relación de causalidad con la supuesta omisión o inactividad municipal y, en algún supuesto, su indemnización supondría un enriquecimiento injusto para las reclamantes. Así acontece con los gastos derivados de la adquisición de los terrenos en la medida en que, con independencia de las vicisitudes del planeamiento las interesadas siguen siendo propietarias de los terrenos adquiridos, por lo que un eventual resarcimiento del gasto ocasionado por la compra de los terrenos conllevaría un enriquecimiento indebido que no puede quedar amparado bajo el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por tanto, el único daño que puede ser tomado en consideración para el análisis del resto de los requisitos de la responsabilidad patrimonial es el relativo a la depreciación de los terrenos, en relación al cual las interesadas han presentado informe pericial de valoración de la depreciación alegada.

La cuestión a analizar es si ha existido una dilación injustificada que ha ocasionado unos daños a las reclamantes que no tengan el deber jurídico de soportar. La jurisprudencia exige un extremado rigor en la demostración clara y tajante de sus requisitos, supeditada a la acreditación inequívoca de que la Administración actuó con un criterio torpe y negligente en su modo de proceder, no dando la respuesta adecuada a cuestiones básicas ajenas a cualquier tipo de interpretación conflictiva, o mostrando una excesiva,

arbitraria e injustificada tardanza en dar solución a los problemas que se fueran presentando, en este caso, en orden a la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras (*vid. Sentencia del TSJ de Galicia de 4 de abril de 2007 (JUR 2008/325211)*).

Por ello es imprescindible tomar en consideración las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Brunete en relación al desarrollo urbanístico de los sectores afectados y a la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras.

De acuerdo con la Memoria de las ordenaciones pormenorizadas de los sectores a los que afecta la reclamación de responsabilidad patrimonial “*el plan especial de infraestructuras deberá iniciar su tramitación antes de transcurrir seis meses a contar desde la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de la entrada en vigor de cualquiera de las Ordenaciones Pormenorizadas (...)*” . Nótese que el plazo fijado lo es para el inicio de la tramitación y en ningún caso para su total tramitación.

Mediante la Orden 2289/2009, de 16 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio se dieron por cumplidas las condiciones impuestas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 2008; y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 193, de 15 de agosto de 2009, se procede a la publicación de las Normas Urbanísticas de los sectores con ordenaciones pormenorizadas con uso global residencial objeto de la citada orden y de las fichas correspondientes a las ordenaciones pormenorizadas de cada uno de los sectores, fecha esta última que ha de tomarse en cuenta para el cómputo del plazo de seis meses.

En ese plazo el Ayuntamiento de Brunete comienza a realizar gestiones encaminadas al inicio de la tramitación del meritado Plan. Así, decide la contratación externa de los trabajos de formulación del PEI y para su

financiación acuerda el Pleno municipal, el 27 de agosto de 2009, concertar con una entidad bancaria una operación de crédito por el importe de la licitación.

De conformidad con lo señalado en el informe de la secretaría municipal, el 2 de septiembre de 2009 se celebra una reunión para la tramitación y firma de sendas adendas a los convenios urbanísticos de los sectores con ordenación pormenorizada con el fin de adaptar los convenios y adendas en su día firmados a las determinaciones del PGOU y las ordenaciones pormenorizadas. Las mercantiles propietarias de los terrenos presentaron propuestas de adendas en las que se contenían previsiones en relación al PEI. En efecto, según los documentos remitidos a este Consejo, en las propuestas de adendas se establece, entre otras cuestiones, que en el marco de una relación de colaboración los promotores principales “*podrán presentar ante el Ayuntamiento dentro del plazo de tres meses desde la publicación de las Normas Urbanísticas, una propuesta de PEIN redactado a su cargo, (...) a fin de que, si fuera conforme con el Plan General y de existir razones de interés público para ello, pueda la Corporación asumirlo como tal y proceder a su tramitación como Plan de iniciativa pública*”. Asimismo, se dispone que el Plan establezca un programa para el desarrollo de las obras y las condiciones mínimas para iniciar las obras de urbanización interior de cada sector, sin que en ningún caso se puedan superar los plazos establecidos en el Plan General, que se interpretan como plazos máximos.

Tanto por las previsiones en relación al PEI, como por otros contenidos de las adendas, éstas generaron dudas jurídicas sobre su legalidad. Ello explica que desde entonces se celebraran múltiples reuniones desde septiembre de 2009 y durante todo el año 2010, entre representantes del Ayuntamiento, con los promotores inmobiliarios implicados, de las que se da cuenta tanto en el informe de la secretaría municipal, como en el del

arquitecto municipal; y se solicitaran diversos informes jurídicos y técnicos a expertos independientes y ajenos al Ayuntamiento y a la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

De los informes solicitados se desprende claramente que algunos contenidos de las adendas propuestas presentan algunos problemas de difícil encaje en la legalidad vigente, lo que pone de manifiesto que no eran irrazonables las dudas sobre su legalidad que asaltaron al consistorio.

En consecuencia, y por lo que afecta al objeto del presente dictamen, no se aprecia que el comportamiento del Ayuntamiento haya sido el de pasividad. Por el contrario, es lógico y se inserta dentro de los márgenes de razonabilidad que debe presidir la actuación pública, el que el Ayuntamiento intentara despejar las dudas sobre la posible ilegalidad de las previsiones contenidas en las adendas, a fin de asegurarse una actuación municipal plenamente acorde a las previsiones normativas, antes de acometer la tarea de aprobar el Plan Especial de Infraestructuras.

Además, de la documentación remitida se infiere que los promotores de los sectores implicados asumieron el compromiso de redactar el Plan Especial de Infraestructuras a fin de que el Ayuntamiento lo asumiera como propio, en el contexto de una relación de colaboración entre el Ayuntamiento y aquéllos, por lo que no encuentra explicación desde los parámetros del principio de la buena fe el que, a pesar de asumir ese compromiso, se reclame responsabilidad patrimonial a la Administración local por inactividad en la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras a cuya elaboración se comprometieron las mercantiles propietarias de los terrenos y no hayan cumplido con su compromiso hasta un mes después de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la que trae causa este dictamen.

A mayor abundamiento de todo lo anterior no puede pasarse por alto que, con el fin de evitar “*acometer de forma inmediata y simultánea en todos los Sectores la urbanización y la edificación, así como la construcción de un número de viviendas elevado*”, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de febrero de 2008, disponía como criterio a seguir por las ordenaciones pormenorizadas de los sectores con uso global residencial el “*(...) establecimiento de dos plazos de ejecución sucesivos de doce años en el trámite de cumplimiento de condiciones de la ordenación pormenorizada, de forma que se permita un crecimiento sostenible de los sectores a desarrollar. Estos plazos se imputarán a los Sectores de forma proporcional*”, imponiendo como condicionante que “*se preverán y establecerán plazos en los distintos Sectores con ordenación pormenorizada de uso residencial, o en los ámbitos o unidades de ejecución que puedan delimitarse para su desarrollo, de modo que se garantice que en las primeras fases de desarrollo se construya la mayor parte de vivienda protegida y de los equipamientos y zonas verdes, (...)*”.

Es decir, que se establece un desarrollo urbanístico escalonado de los distintos sectores, estableciéndose dos etapas sucesivas de ejecución de doce años cada una.

Ello supone que, aún cuando se hubiera tramitado y aprobado por el Ayuntamiento el Plan Especial de Infraestructuras en los plazos establecidos al efecto y se hubiera iniciado ya la ejecución del planeamiento, tal ejecución no hubiera podido, en ningún caso, completarse habida cuenta del establecimiento de las dos fases de ejecución sucesiva de 12 años cada una, lo que viene cuando menos a minimizar la depreciación de los terrenos, que se había producido con anterioridad, supuestamente derivada de la inactividad municipal.

Por otra parte, los informes periciales de valoración de la depreciación aportados por las reclamantes, ofrecen algunas claves de tal depreciación, que poco o nada tienen que ver con el retraso en la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras. En tales informes (folios 47, 48 y 117) se reconoce que el motivo de la depreciación lo constituye la crisis del sector inmobiliario que se inició en el año 2007, es decir, cuando ni siquiera se había aprobado la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Brunete y, por ende, tal motivo es anterior y ajeno a la supuesta inactividad municipal en la elaboración del Plan Especial de Infraestructuras. En ese momento no era exigible al Ayuntamiento de la elaboración del Plan Especial de Infraestructuras, lo que impide apreciar un nexo causal entre la depreciación y la referida inactividad que, no obstante, como se ha argumentado anteriormente, no son tales.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula las siguientes

CONCLUSIONES

1.^a - No procede pronunciarse sobre la devolución de las cantidades entregadas por la monetización de la cesión del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico previsto en los convenios urbanísticos suscritos, ni sobre la paralización de los procedimientos recaudatorios del Impuesto de Bienes Inmuebles por no ser cuestiones encajables en el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

2^a.- En relación al resto, procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de acreditación de algunos de los

daños alegados e inexistencia de nexo causal entre los daños probados y la actuación municipal.

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, 12 de septiembre de 2012

