

Acuerdo n.º: **21/23**
Consulta: **Alcaldesa de Majadahonda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.06.23**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de junio de 2023, sobre la consulta formulada por el alcalde de Majadahonda, a través del entonces consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil SOTO DEL PILAR CUATRO, S.L. reclamando el derecho a ser compensada por los aprovechamientos urbanísticos dejados de percibir en su día en el sector del Monte del Pilar.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 13 de abril de 2022 por el representante de la empresa citada en el encabezamiento, se formula reclamación de responsabilidad patrimonial, manifestando que es la titular actual de los derechos en su día pertenecientes a GUADALPILAR, S.L., tras sucesivos títulos de fusión por absorción y escisión, según acta notarial que acompaña. Reclama el derecho a los aprovechamientos urbanísticos dejados de percibir en su día por esa sociedad en el sector de Monte del Pilar y que fueron traspasados al ámbito de Las Fuentes, por un total de 17.620.050,19 euros, correspondientes al valor urbanizado de tales aprovechamientos según el informe de tasación que acompaña.

La reclamación señala que Guadalpilar, S.L. fue sucedida a título universal por BURNI BERRI, S.L., sociedad que transmitió a su vez la edificabilidad de 18.553,90 m² a Soto del Pilar, S.L.; que posteriormente fue sucedida, por escisión por Soto del Pilar Cuatro, S.L., tal y como acredita con la escritura pública de 5 de febrero de 2021, que adjunta.

La reclamante refiere la existencia de un convenio urbanístico de 1993 y otro de 1999, así como los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados en Majadahonda -Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y Plan Parcial- relativos al sector Monte del Pilar, y relata las diversas vicisitudes experimentadas en este sector.

En concreto, señala que el proyecto de reparcelación del área Monte del Pilar fue aprobado por el Ayuntamiento de Majadahonda por Decreto de Alcaldía el 5 de abril de 2001, y que en él se adjudicó a los propietarios una edificabilidad y aprovechamiento urbanístico inferior al que, en función del suelo aportado y la edificabilidad asignada en su día, debió adjudicárseles, y que cada propietario dejaba de materializar para su realización posterior en otro sector denominado Las Fuentes. Refiere que en la memoria del Proyecto de Reparcelación se reconoce a su predecesora la sociedad Guadalpilar, S.L., una edificabilidad determinada y que estos derechos constan en el certificado emitido por el secretario general del ayuntamiento el 31 de marzo de 2003, que adjunta.

Que los gastos de urbanización del proyecto de reparcelación se aprobaron el 5 de abril de 2001, y que una vez ejecutadas las obras de urbanización en 2006, se elaboró la cuenta de liquidación de gastos de planeamiento, gestión y ejecución de las obras de urbanización, aprobada en la asamblea de propietarios de la Unidad de Ejecución del Área E-109, el 29 de marzo de 2007; y que se acordó la disolución del operador urbanístico de esa unidad, una vez cumplidas las obligaciones económicas y fiscales. Por lo que, en consecuencia, los gastos y costes ya fueron abonados entonces por Guadalpilar, S.L. y los demás propietarios.

En concreto, señala la participación de Soto del Pilar, S.L. (sucesora de Guadalupe, S.L., cuyos derechos corresponden hoy a Soto del Pilar 4, S.L.) con un porcentaje de participación del 16,1987 %, en función del cual asumió el pago de 3.716.135,71 euros. Dicha carga se correspondía con la edificabilidad de 118.503,76 m²t que tenía derecho en función del indicado porcentaje del 16,1987%, aunque finalmente, y por decisión del Ayuntamiento, en la unidad de ejecución “Zona Este de Majadahonda” tal solo resultó adjudicataria de 99.949,86 m²t, quedando pendiente de materializar en Las Fuentes la edificabilidad de 18.550,90 m²t. De estas cifras se desprende que Soto del Pilar S.L. abonó un “extra” de 581.733,96 euros correspondientes a los 18.550,90 m²t que no fueron materializados en el ámbito del Monte del Pilar.

En resumen, se adelantaron y pagaron los costes de urbanización y se retrasó la promoción inmobiliaria de la edificabilidad “traspasada” del Monte del Pilar a Las Fuentes, en la confianza de una diligente actuación del Ayuntamiento de Majadahonda.

La reclamante finaliza su relato fáctico con los escritos dirigidos al ayuntamiento mediante un correo electrónico de 18 de septiembre de 2020, en el que se dirigió al Área de Urbanismo del ayuntamiento, interesándose por el desarrollo de Las Fuentes.

Pone de manifiesto que el día 9 de abril de 2021, presentó un escrito acreditando la titularidad de 9.662,87 m² de edificabilidad en vivienda libre, en el Área de Desarrollo remitida al planeamiento posterior en Las Fuentes, libre de costes de urbanización y se instó al ayuntamiento a poner en marcha las iniciativas necesarias en Las Fuentes incidiendo en “que el origen de estos aprovechamientos se sitúa en la exigencia municipal de minorar la edificabilidad del Monte del Pilar, ofreciendo a los propietarios el traslado de unos aprovechamientos ya patrimonializados, a materializar en otro ámbito diferente, en Las Fuentes”.

Indica que el ayuntamiento no ha llevado a cabo ninguna iniciativa en el ámbito de Las Fuentes, y explica que, a la vista de dicha inactividad, la reclamante presentó un nuevo escrito el día 14 de junio de 2021 en el que ya solicitaba que *“se adoptaran las medidas oportunas para posibilitar la entrega de los 18.553,90 m²t de edificabilidad residencial libre de cargas de urbanización de los que son titulares la reclamante y HARRI HEGOALDE 2, SAU, en el plazo máximo de tres meses”*. Y que después, el 20 de octubre de 2021, el arquitecto municipal recibió a la letrada de la sociedad reclamante y al abogado de la sociedad HARRI HEGOALDE 2, S.A.U., informándoles de que el Ayuntamiento de Majadahonda no tenía intención de sectorizar el suelo de Las Fuentes.

Precisa, además, que la sociedad HARRI HEGOALDE 2, S.A.U. adquirió en 2015, el 47,95% del total de los 18.553,90 m²t de edificabilidad en Las Fuentes que pertenecían a Soto del Pilar Cuatro, S.L. Y que, tras dicha transmisión, la edificabilidad perteneciente a la hoy reclamante quedó limitada a los 9.662,87 m²t/m²s, que son el objeto de esta reclamación.

Alega que el ayuntamiento no tiene intención de ejercer su iniciativa en el desarrollo urbanístico de Las Fuentes y que ello quiebra los principios de buena fe y confianza legítima, y le obliga a la reparación de los daños y perjuicios causados a la reclamante por imposibilitarle realizar el contenido económico de su derecho de propiedad. Cita la jurisprudencia que considera aplicable relativa a los principios de buena fe y confianza legítima, así como de una buena Administración.

La reclamación analiza los requisitos de la existencia de responsabilidad patrimonial, aduciendo que la relación de causalidad entre el daño producido y la actuación municipal viene dada por la inactividad del ayuntamiento en el desarrollo urbanístico de Las Fuentes, que le impide realizar en dicho ámbito los aprovechamientos que dejó de percibir en su día en el Monte del Pilar, su predecesora (Guadalpilar,

S.L.); que el desarrollo urbanístico de Las Fuentes exige su previa sectorización, correspondiendo la iniciativa al ayuntamiento. Y que el perjuicio reclamado está individualizado y concretado en la indemnización que solicita según el informe de valoración adjuntado.

En lo que se refiere al plazo del ejercicio del derecho a reclamar indica que *“los perjuicios se hacen efectivos cuando el ayuntamiento evidencia su desinterés en ejercer la iniciativa que le corresponde para desarrollar el ámbito de Las Fuentes”*. Y que tal cosa tuvo lugar con la desestimación presunta de la pretensión que se dirigió al ayuntamiento en el escrito de 14 de junio de 2021, lo que se produjo tres meses después (por mor del artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), es decir, el día 14 de septiembre de 2021.

Alega que de esta inactividad se le deriva *“un daño permanente”* que se concreta en la imposibilidad de realizar su derecho de propiedad y de recuperar los costes y cargas *“adelantados en su momento”* en el Monte del Pilar, computándose desde ese 14 de septiembre de 2021, el plazo de un año para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial.

Por todo lo cual, solicita una indemnización de 17.620.050,19 euros, que es el valor de los 9.662,87 m²s/m²t de edificabilidad en vivienda libre, libre de costes de urbanización, correspondientes al valor urbanizado de tales aprovechamientos.

Se adjunta a la reclamación, además de lo ya señalado, la escritura de apoderamiento de la mercantil reclamante en favor de la persona física firmante de la reclamación; documentación urbanística relativa al sector Monte del Pilar y planos; diversos correos electrónicos entre la mercantil y el ayuntamiento; los dos escritos presentados por la reclamante en el año 2021; y el informe de valoración del Instituto de Valoraciones, S.A. de fecha 16 de marzo de 2022.

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

1.- La revisión del PGOU de Majadahonda, fue aprobada definitivamente por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 8 de enero de 1998 (BOCM de 20 de febrero de 1998).

2.- El Programa de Actuación Urbanística (PAU) Monte del Pilar-Zona Este se aprobó por la Comisión de Urbanismo de Madrid el día 16 de febrero de 1999 (BOCM de 24 de marzo).

El convenio urbanístico para la gestión de la unidad de ejecución Monte del Pilar fue firmado los días 27 y 29 de julio de 1999 entre las sociedades Guadalpilar, S.L., Pinar del Plantío, S.L., Ikasa Sociedad Limitada y Afar 4, S.A., como propietarias mayoritarias de esa unidad de ejecución y el ayuntamiento. El BOCM de 5 de agosto de 1999, publicó dicho convenio.

El antecedente II del convenio señala: *«dicha unidad tiene una edificabilidad de 319.350 m² de la cual 269.350 m² susceptibles de edificar 1.500 viviendas, se situarán en la zona ordenada por el Plan Parcial zona este de Majadahonda “Monte del Pilar” que desarrolla la parte edificable de la unidad y 50.000 m² edificables se situarán en la unidad denominada “Las Fuentes”».*

Y el IV refiere: *«... el PAU ha establecido que, a efectos del reparto del aprovechamiento urbanístico, los terrenos incluidos en el ámbito territorial, queden clasificados en tres grupos: (...) Los 50.000 metros cuadrados de edificabilidad, que se materializará en el ámbito del sector de “Las Fuentes”, se repartirá en la misma proporción, sin que para ello haya que pagar gasto alguno de urbanización de dicho sector».*

3.- El Pleno de la corporación municipal en sesión de 26 de octubre de 1999 aprobó el Plan Parcial de esta actuación urbanística. En el

apartado 6.3 de la memoria se indica: *“Los aprovechamientos residenciales totalizan 269.300 m²c, cifra inferior en 50.000 m²c a los 319.300 m²c admitidos en la modificación del PGOU aprobado, de acuerdo con la Resolución de la Alcaldía de 2 de febrero de 1997. Dicha edificabilidad deducida deberá ser transferida a otro suelo urbanizable previsto en el Plan General vigente”.*

El Pleno de la Corporación Municipal, en sesión de 10 de octubre de 2000, modificó el Plan Parcial de la Zona-Este Monte del Pilar (BOCM de 30 de enero de 2001). En desarrollo de este Plan Parcial, consta:

- Por Decreto de la Alcaldía de 28 de diciembre de 2000 se acuerda: *“Aprobar inicialmente el Proyecto de Reparcelación del Área Remitida E-109 Zona Este de Majadahonda. Deberá someterse a información pública durante treinta días con notificación personal a los interesados. Se suspende el otorgamiento de licencias de parcelación y edificación (...)”.*

- Por Decreto de la Alcaldía de 5 de abril de 2001, se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación del área remitida E-109, Zona Este de Majadahonda (BOCM de 25 de abril).

La memoria del proyecto de reparcelación, en lo que aquí nos interesa, señala en su apartado I, los criterios y acuerdos que motivan la reparcelación: *«El Plan General de Majadahonda ha ordenado los terrenos situados al este de su término municipal clasificando como Sistema General destinado a Parque Forestal el denominado Monte del Pilar, con una superficie de (...); y clasificado como Suelo Urbanizable no Programado los terrenos comprendidos entre el Monte del Pilar y los suelos urbanos Cerro del Espino (...) A estos terrenos se les denomina "Suelo intersticial".*

El Plan General considera a este ámbito territorial, que incluye los terrenos del Monte del Pilar y los del suelo intersticial, como una única unidad de ejecución, que delimita el área remitida E109 "Zona Este de

Majadahonda" y le atribuye una edificabilidad de 319.350 m² destinada fundamentalmente a uso residencial. De esta edificabilidad, 50.000 m² deberá ser materializada fuera del ámbito de la presente actuación, concretamente en el área de desarrollo remitida a planeamiento posterior n.º 34 Las Fuentes, sin coste de urbanización alguno para los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de la presente actuación. El resto, es decir 269.350 m², se debe materializar dentro del suelo intersticial (...).

La ficha urbanística del área n.º 34 denominada Las Fuentes obra en el folio 159 del expte. 2022, en la que consta como clase de suelo: urbanizable no programado y como figura de planeamiento: PAU-2.

4.- Por certificado emitido por el secretario general del Ayuntamiento de Majadahonda, con el Vº Bº del concejal de Régimen Interior, de 31 de marzo de 2003 (folio 234 del expte de 2022) se constata:

«El Proyecto de reparcelación tramitado y aprobado definitivamente para la citada área remitida contempla que, de la edificabilidad total de la misma, 50.000 m² deberán ser materializados fuera del ámbito de la presente actuación, concretamente en el Área de Desarrollo número 34 denominada “Las Fuentes”, sin coste de urbanización alguno para los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito».

En la página correspondiente del Proyecto de Reparcelación que se adjunta al certificado, se lee (folio 236) que Guadalpilar, S.L. tiene una edificabilidad en Las Fuentes de 18.553,90 m².

5.- Soto del Pilar 4, S.L. fue constituida mediante escritura pública de escisión de Soto del Pilar, S.L., otorgada ante notario el 16 de diciembre de 2005. Como consecuencia de dicha escisión, surgió la sociedad Soto del Pilar Cuatro, S.L., que resultó adjudicataria de los “derechos de edificabilidad a materializar fuera del Área Remitida E-109 Zona Este de Majadahonda, concretados en 18.553,90 m² de edificabilidad residencial que el Planeamiento General y el Proyecto de Reparcelación

otorgan a dicha mercantil en otro ámbito urbanístico del municipio llamado Las Fuentes”.

Por acta notarial de fecha 5 de febrero de 2021, se deja constancia de las diversas sociedades precedentes y escisiones, así como de las transmisiones efectuadas en relación con los derechos edificatorios. El expositivo cuarto de la citada acta notarial, señala entre otros aspectos *“(…) que, tras dicha transmisión, Soto del Pilar cuatro, S.L., mantuvo la propiedad del restante porcentaje del 52,08% equivalente a 9.662,87 m2 de edificabilidad residencial en el Área de Desarrollo remitida a Planeamiento posterior n.º 34 Las Fuentes, libres de costes de urbanización”.*

6.- En el año 2021, el representante de la reclamante presenta un escrito el 7 de abril, en el que pone de manifiesto al ayuntamiento, que es titular de 9.662,87 m2 de edificabilidad residencial en el área de desarrollo remitida a planeamiento posterior n.º 34 Las Fuentes, libres de costes de urbanización, y solicita una reunión en aras a conocer la voluntad municipal de proceder al desarrollo de la citada área.

Alega que han transcurrido más de 23 años desde la aprobación del Plan General de Majadahonda, por lo que se ha excedido con creces el plazo establecido para el desarrollo del ámbito Las Fuentes, frustrando los derechos edificatorios de los que ella es ahora titular. Suplica que se reconozca su condición de interesada en el desarrollo del ámbito, y que el ayuntamiento proceda a impulsar el desarrollo del ámbito, mediante la adopción de cuantos acuerdos resulten precisos elaborando y tramitando los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanísticos a tal fin.

Por la sociedad reclamante y por HARRI HEGOALDE 2, S.A.U. se presenta, el 14 de junio de 2021, un segundo escrito en el que se pone de manifiesto que han transcurrido más de tres meses desde el anterior escrito sin haber sido citados por el ayuntamiento. Alegan que hay una inactividad, ya que el ayuntamiento no ha llevado a cabo ninguna

iniciativa en el ámbito de Las Fuentes, como está determinado en la ficha urbanística de dicho ámbito, bien sea mediante la sectorización del suelo, bien sea mediante una modificación puntual del Plan General.

Terminan solicitando al ayuntamiento que, en el plazo de tres meses, inicie el procedimiento para la sectorización del ámbito Las Fuentes o si así lo estima, el de modificación puntual del Plan General. En cualquiera de los casos, le insta a que lleve a cabo su tramitación hasta la aprobación definitiva, para posibilitar que la edificabilidad comprometida en el citado ámbito pueda ser realizada. O subsidiariamente, que se proceda a la monetización de la edificabilidad que le corresponde.

Finalmente, ambas sociedades advierten que se reservan el ejercicio de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que todo ello les ha generado, y/o de aquellas otras acciones a que haya lugar en derecho.

7.- Por último, según se desprende del expediente, consta la existencia de un procedimiento judicial contra la desestimación presunta de las tres pretensiones formuladas en su reclamación, en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 (procedimiento ordinario 908/22).

En cuanto a las otras dos pretensiones formuladas subsidiariamente a la reclamación de responsabilidad patrimonial, consta en el expediente que se ha dictado por la concejal-delegada de Urbanismo el 14 de febrero de 2023, la resolución en la que con base al informe del director jurídico del Área de Desarrollo Urbano de 10 de febrero de 2023 que transcribe (...) se desestima la solicitud presentada por Soto del Pilar Cuatro S.L como acción de resolución y/o como acción de nulidad derivada de la vía de hecho en relación con el aprovechamiento urbanístico de 9.662,87 m2 en vivienda libre *“ante la inexistencia de éste y subsidiariamente, por prescripción de la acción”*.

Se indica que esta resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma puede interponerse recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses desde su notificación. Consta en el expediente la puesta a disposición de dicha notificación telemática el 16 de febrero de 2023, pero no su aceptación, figurando caducada el 27 de febrero.

TERCERO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Por Decreto de Alcaldía de 21 de febrero de 2023 se admitió a trámite la reclamación presentada y se inició el procedimiento de responsabilidad patrimonial, constando la aceptación de la notificación telemática por el representante de la reclamante. También consta la comunicación de la reclamación interpuesta, a la aseguradora municipal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la LPAC, se solicitó informe al servicio afectado, que fue emitido el 27 de febrero de 2023 por el director jurídico de Desarrollo Urbano:

Respecto a los instrumentos de planeamiento urbanístico aplicables al caso, indica que a lo que ha de estarse es al Plan Parcial de Ordenación del ámbito Zona Este-Monte del Pilar, ya que este instrumento concreta la ordenación pormenorizada del ámbito y el aprovechamiento urbanístico. Así, señala que el apartado 6.1 de su memoria indica: *“Las manzanas residenciales acogerán edificaciones, con un total de 1.500 viviendas y una edificabilidad total de 269.300 m², inferior en 50.000 m² a la admitida en el Planeamiento general previamente aprobado, como queda indicado asimismo en el PAU del que este Plan Parcial es desarrollo”* y el apartado 6.3: *“...dicha edificabilidad deducida deberá ser transferida a otro suelo urbanizable previsto en el Plan General vigente”*. Que después se aprobó el proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución previamente ordenada en el plan parcial, esto es el área remitida E-109 Zona Este de

Majadahonda, por Decreto de la Alcaldía de 5 de abril de 2001 (BOCM de 25 de abril de 2001).

El informante pone de manifiesto que el proyecto de reparcelación adjudicó -a los propietarios del ámbito- la edificabilidad recogida en el Plan Parcial. Y que es cierto que en los anexos del proyecto de reparcelación se hace referencia a la edificabilidad hoy reclamada, la cual se indica, que se materializará en el área de desarrollo remitida a un planeamiento posterior n.º 34, denominado Las Fuentes.

En lo atinente a la reclamación formulada, el informante responde:

- La “*inexistencia*” del aprovechamiento reclamado, más de 20 años después de que se formalizaran los documentos urbanísticos del ámbito.

- El carácter de función pública que preside el proceso de ordenación urbana, y el carácter estatutario del derecho de propiedad del suelo.

- Que el instrumento en que se concretó la edificabilidad y el número de viviendas para el sector Zona Este-Monte del Pilar, fue el Plan Parcial, y fue aceptada por los propietarios que tras el proyecto de reparcelación desarrollaron el sector, sin objeción alguna.

- Que el aprovechamiento urbanístico es una consecuencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de la propiedad inmobiliaria.

- Que el aprovechamiento que se está reclamando “*no existe desde el punto de vista jurídico inmobiliario*” y que no hay constancia registral alguna del supuesto aprovechamiento reclamado, como permiten los artículos 33 y ss. del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

- En cuanto al plazo de ejercicio de la acción, el informante señala que el plazo computaría desde la aprobación del Plan Parcial en el año 1999 y del proyecto de reparcelación en el año 2001.

- Y que si la reclamación se basa en el no desarrollo de Las Fuentes, este ámbito no se podía ejecutar tal y como dispone la propia ficha urbanística hasta que se hubiera desarrollado el suelo urbanizable del Plan General (lo cual no ha sucedido); o bien, que una vez transcurridos seis años desde la revisión del PGOU, esto es el 8 de enero de 2004, en que la reclamante o su predecesora podrían haber instado su ejecución, presentando un plan de sectorización, que tampoco se produjo. Concluye que, en todos los casos, la acción se encontraría ya prescrita, no pudiéndose dejar a un momento posterior, elegido a la voluntad de la reclamante, el ejercicio de la acción.

Concluida la instrucción del procedimiento, de conformidad con el artículo 82 de la LPAC, se otorgó trámite de audiencia a la reclamante, que presenta el 23 de marzo de 2023 escrito de alegaciones en el que: *“se ratifica íntegramente en el escrito presentado el 13 de abril de 2023”*. Además, manifiesta la existencia del procedimiento judicial contra *“la desestimación presunta de las pretensiones formuladas, entre ellas de la pretensión de reclamación por vía de responsabilidad patrimonial”*. Y refiere que por Decreto de 17 de enero de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Madrid se admite el recurso contencioso interpuesto y se emplaza al ayuntamiento demandado.

Finalmente, se dictó propuesta de resolución el 28 de marzo de 2023 en la que se propone desestimar la reclamación por prescripción de la acción, y en cuanto al fondo, al no existir el daño invocado en tanto nunca fue concretado el aprovechamiento urbanístico reclamado.

CUARTO.- La Alcaldía de Majadahonda, a través de la entonces Consejería de Administración Local y Digitalización, remitió solicitud de

dictamen preceptivo a esta Comisión Jurídica Asesora, con registro de entrada en este órgano el día 19 de abril de 2023.

Correspondió la solicitud de consulta del expediente 217/23, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló la propuesta de acuerdo, deliberado y aprobado, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión referida en el encabezamiento.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- El artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, establece que esta Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes que versen sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada o superior a 15.000 euros; y a solicitud de un órgano legitimado para ello, como es el alcalde, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, 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”*. A nivel municipal, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local se pronuncia en idénticos términos.

El desarrollo legal del precepto constitucional se encuentra contenido actualmente, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del

Sector Público (LRJSP), completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la LPAC. En concreto, su artículo 32.1 se expresa en los siguientes términos: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor, o de daños que el particular tenga el deber de soportar de acuerdo con la ley”*.

Se observa que, en el presente caso, la mercantil reclamante ha ejercitado de forma acumulada y alternativa tres acciones: una acción de responsabilidad patrimonial; una acción de resolución, en lo que se refiere exclusivamente a los aprovechamientos correspondientes a 9.662,87 m² del acuerdo tácito de transferencia de aprovechamiento urbanístico alcanzado en su día por los propietarios de Monte del Pilar con el Ayuntamiento de Majadahonda; y, por último, una acción de nulidad derivada de vía de hecho en la privación a Monte del Pilar, S.L., sucedida por la mercantil solicitante, de su derecho a realizar parte de los aprovechamientos urbanísticos concretados en 9.662,87 m² en vivienda libre, que el PGOU de Majadahonda le reconocía en el ámbito de Monte del Pilar. Solicita que sea la Administración y, en su caso los tribunales *“los que apliquen los fundamentos legales que consideren más adecuados para garantizar el completo resarcimiento de los perjuicios causados...”*.

Se ejercitan de forma simultánea, por tanto, acciones que son incompatibles porque, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2022 (recurso 1651/2021) no es posible acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial, cuando existe una vía específica para obtener la reparación del daño invocado. Según la citada sentencia, la solicitud de abono del importe satisfecho en liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, giradas al amparo de una norma urbanística que ha sido declarada nula, ha de realizarse a través de los instrumentos

establecidos en la legislación tributaria y solo excepcionalmente, cuando por circunstancias ajenas al reclamante, no sea viable la utilización de estos específicos mecanismos de impugnación, cabrá su reclamación por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre, claro está, que se cumplan todos los requisitos legalmente establecidos.

Aplicada la anterior doctrina al presente caso, en el que la indemnización solicitada se deriva, según la reclamante, del incumplimiento de lo estipulado en el convenio urbanístico para la gestión de la unidad de ejecución Monte del Pilar firmado los días 27 y 29 de julio de 1999 entre las sociedades mayoritarias de esa de unidad de ejecución y el Ayuntamiento de Majadahonda (de naturaleza contractual ex Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2020 (recurso 2782/2019), han de utilizarse los mecanismos de impugnación derivados de dicho convenio, y sólo cuando se declaren no ser viables dichos mecanismos, sería posible ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial.

Como ha quedado expuesto, la sociedad reclamante ha ejercitado junto con la acción de responsabilidad patrimonial, una acción de resolución y una acción de nulidad fundamentadas en el incumplimiento por la Administración del convenio firmado en 1999 y ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de estas tres solicitudes. El Ayuntamiento de Majadahonda, con fecha 14 de febrero de 2023, ha resuelto de forma expresa las dos acciones ejercitadas en aplicación del convenio, desestimando ambas solicitudes.

Tratándose, por tanto, de acciones contractuales pendientes de resolución judicial, al haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo contra las mismas, hasta que no recaiga sentencia definitiva sobre las mismas, en la que se declare que no son viables estos específicos mecanismos de impugnación, no se puede entrar a analizar el

mecanismo excepcional que constituye el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Otra interpretación podría dar lugar a una duplicidad de indemnizaciones. En relación con esta cuestión, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de octubre de 2007 (recurso 734/2006), se remite en su fundamento jurídico 7º a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1996 y afirma que: *“la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto comporta el principio de la compensación con otras reparaciones surgidas de regímenes jurídicos y por títulos ajenos al de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: el principio compensatio lucri cum damno. No obstante, el mero reconocimiento legal de aquéllas no lleva consigo una exclusión del régimen de responsabilidad patrimonial. Sólo será así cuando la ley lo prevea o cuando las circunstancias del caso concreto demuestren que se ha llegado a una reparación total confrontando la valoración de los daños y perjuicios causados con la cuantía de la indemnización o compensación obtenida. En los demás casos, se impone únicamente el tener en cuenta la reparación obtenida por otros conceptos al hacer las valoraciones encaminadas a determinar la cuantía de la indemnización procedente a título de responsabilidad patrimonial”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede devolver el expediente al no poder emitirse, en este momento, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de

Madrid sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los motivos indicados en la consideración jurídica única de este acuerdo.

Madrid, a 29 de junio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 21/23

Sra. Alcaldesa de Majadahonda

Pza. Mayor, 3 – 28220 - Majadahonda