

Dictamen n.º: **442/23**

Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e  
Interior**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **14.09.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad, en su sesión de 14 de septiembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. ...., en su propio nombre y en representación de la sociedad mercantil Mirador de Quijorna S.L., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a la actuación de la Comunidad de Madrid en un expediente sancionador por construcción sin licencia ocupando la vía pecuaria Cañada Real Segoviana.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- El 25 de noviembre de 2021, la persona citada en el encabezamiento presenta un escrito en el Registro General de la Comunidad de Madrid, en el que expone que por Sentencia de 11 de junio de 2004 del Juzgado de lo Penal nº1, de Móstoles, había sido condenado como autor de un delito de construcción sin licencia, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad, junto a otra persona, a la pena, a cada uno, de un año de prisión con

la accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por el tiempo de la condena, dieciocho meses de multa, con una cuota diaria de 30 euros, inhabilitación especial para la realización de actividades de promoción y construcción de inmuebles y realización de obras de urbanización por tiempo de dos años y al pago de una tercera parte de las costas del juicio, con obligación de los condenados a la demolición, a su costa, de toda obra o construcción realizada en la parte de terreno correspondiente a la Cañada Real Segoviana que "*ha sido invadida por la Unidad de Ejecución 10*". Refiere que consta en la sentencia que las actuaciones penales se habían iniciado a consecuencia del expediente sancionador abierto por la Comunidad de Madrid (Dirección General de Agricultura) por construcción sin licencia ocupando la vía pecuaria Cañada Real Segoviana. Añade que, lógicamente la condena y expediente sancionador originaron una corriente de opinión pública muy desfavorable para el reclamante y su empresa.

El interesado continúa explicando que interpuso recurso de apelación y que por Sentencia de 22 de noviembre de 2004 de la Audiencia Provincial se estimó parcialmente pero sólo absolvió al segundo acusado del delito contra la ordenación del territorio, mientras que para el reclamante se redujo la pena a seis meses de prisión, inhabilitación para sufragio y 12 meses de multa, con cuota diaria de 30 euros e inhabilitación especial para actividades de construcción y urbanización por seis meses. Añade que, siendo firme la sentencia, el interesado abonó el importe económico sustitutivo de la pena de seis meses de prisión y asimismo realizó el pago de la multa, procediendo a realizar la demolición de las obras que la sentencia calificaba como construidas en vía pecuaria, según lo acordado en el expediente sancionador tramitado por la Comunidad de Madrid.

El escrito de reclamación detalla que, paralelamente a lo anterior, la mercantil Mirador del Quijorna S.L., presentó demanda civil de juicio ordinario contra la Comunidad de Madrid sobre titularidad dominical de la finca que se tenía por ocupada en vía pecuaria, dictando el Juzgado de Primera Instancia número 60, de Madrid, Sentencia de 5 diciembre de 2008 que estimó íntegramente la demanda y declaró que la sociedad mercantil actora, por escritura pública de compraventa de 18 marzo de 1999, adquirió el pleno dominio de la finca urbana que se describe y declaró, asimismo, que ostentaba una situación de titularidad dominical plena, consolidada e irreivindicable y sin afectación alguna, por consiguiente, a la Cañada Real Segoviana, condenando a la Comunidad de Madrid al inmediato desalojo de las parcelas integradas en la Unión de Ejecución número 10 de Quijorna, indebidamente ocupadas y a su consiguiente devolución y puesta a disposición de la mercantil, con condena en costas a la demandada, Comunidad de Madrid. Refiere que la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 28 de mayo de 2009 confirmó la referida sentencia y que, por Auto de 3 octubre 2010, del Tribunal Supremo, se declaró inadmisible el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid.

Continuando con el relato fáctico de la reclamación, el interesado refiere que, ante la declaración en la Jurisdicción Civil de que la titularidad de la finca que se había tenido por construida ilegalmente por vía pecuaria (dominio público), a quien correspondía era a la sociedad mercantil, el reclamante interpuso recurso de revisión penal y que por Sentencia de 5 de junio de 2012, del Tribunal Supremo, se estimó la revisión “*declarando la nulidad de la sentencia de 11 junio 2004 del Juzgado de lo Penal número 1 de Móstoles y de la sentencia dictada en Apelación por la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid en 22 noviembre 2004, con absolución de dicho*

*imputado y reserva al mismo del derecho a las indemnizaciones civiles que pudieran corresponderle, en su caso”.*

El reclamante explica que, como consecuencia de la Sentencia de 5 junio 2012, presentó una reclamación en su propio nombre y en representación de la mercantil ante el Ministerio de Justicia el 7 junio 2013 que fue calificada como “*expediente sobre responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial*” solicitando indemnización de daños y perjuicios y valorándolos inicialmente en 710.764,15 euros, posteriormente incrementados a la cantidad de 729.763,90 euros (625.195,90 euros para la sociedad y 104.568 euros para el reclamante).

Refiere que el Consejo de Estado dictaminó favorablemente la estimación parcial de la pretensión si bien condicionándolo a que se incoara expediente contradictorio con intervención de la Comunidad de Madrid y que se comprobara que los reclamantes no habían obtenido ya una indemnización de la Comunidad de Madrid por los mismos perjuicios y precisando que, “*en lo relativo a la sociedad mercantil, la Administración del Estado sólo indemnizará por los perjuicios causados por la decisión penal objeto de revisión y no por otros, en particular de los que pueda haber ocasionado la actuación de la Comunidad de Madrid o de otras Administraciones Públicas o terceros o los propios reclamantes*”.

Refiere que interpuso recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de su reclamación por silencio administrativo, luego ampliado a la Resolución del Ministerio de Justicia de 19 mayo 2015, desestimatoria expresa, al entender que el perjuicio ocasionado a los reclamantes no derivaba del error judicial, sino que era imputable a la actuación de la Comunidad de Madrid al no ceder los reclamantes las acciones que pudieran efectuarse respecto a terceros por estos daños y perjuicios ocasionados (los

reclamantes, el 17 diciembre 2014 habían manifestado que “*se reservaban las acciones contra la Administración que corresponda (Comunidad de Madrid) para el caso que el Ministerio (de Justicia) entienda que alguna de las cantidades reclamadas no derivasen del error judicial sino de decisiones administrativas previas o posteriores*”. La resolución desestimó la reclamación, entendiendo que “*la cesión de las acciones que por tales conceptos pudieran tener frente a terceros (entre ellas la Comunidad de Madrid) era conditio sine qua non para que el Ministerio de Justicia procediere subsidiariamente a indemnizarles*”.

El reclamante relata que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia desestimatoria el 11 de julio 2017, considerando (fundamento 4º) que “*de la sentencia de revisión del TS de 5-6-2012 no se desprende la existencia de un error judicial patente en las sentencias penales cuya nulidad declara, por lo que la meritada sentencia de revisión resulta insuficiente como título indemnizatorio ...*”, “*.... no existe, en definitiva, error palmario patente, manifiesto y del que pueda hacerse cuestión por su equivocidad que pueda servir de base a la reclamación en el marco del error judicial, y sin perjuicio de las acciones que el recurrente se ha reservado frente a la CCAA de Madrid*”.

Según el escrito de reclamación, contra la referida sentencia, se interpuso recurso de casación por interés casacional objetivo, desestimado por Sentencia de 2 de julio de 2019 del Tribunal Supremo. Añade que además interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional inadmitido por Auto de 20 de octubre de 2019, notificado el 13 de noviembre. Asimismo, interpuso recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que lo inadmitió el 8 de abril de 2021.

El reclamante expone que, constatado que no existe posibilidad de ser indemnizado por el error judicial y que su interés es obtener satisfacción compensatoria por los daños y perjuicios ocasionados por la Comunidad de Madrid como principal responsable administrativo, al incoar el expediente sancionador por construcción en terrenos de supuesto dominio público (terrenos de la vía pecuaria Cañada Real Segoviana), es por lo que presenta, “*sin más dilación*”, la reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial frente a la Comunidad de Madrid, que entiende se ejerce en el plazo de un año previsto legalmente desde la última resolución judicial, la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En virtud de lo expuesto, el reclamante solicita una indemnización de 398.244,28 euros, desglosados en 133.644,51 euros por daño emergente, por los costes de paralización y de demolición de la obra construida en los terrenos controvertidos y 249.599,77 euros por lucro cesante, por la imposibilidad de realizar la promoción de las viviendas proyectadas sobre la Unidad de Ejecución 10-B de Quijorna, más 15.000 euros por daños morales para el reclamante, “*por el calvario que le ha supuesto durante todos estos largos años aparecer como un incumplidor urbanístico con sanciones administrativas y penales y ver frustrado el proyecto urbanístico que da lugar a las reclamaciones materiales antes expuestas*”, todo ello más los intereses correspondientes.

El escrito de reclamación se acompaña con diversa documentación (folios 1 a 328): escritura pública de nombramiento de administradores de la mercantil Mirador de Quijorna S.L; copia de las resoluciones judiciales citadas en el escrito de reclamación; noticias publicadas en la prensa; acta notarial de presencia de 8 noviembre 2006 sobre la demolición requerida de la obra construida; Dictamen de 31 de octubre de 2014 del Consejo de Estado; Resolución del Ministerio de Justicia de 19 de mayo de 2015; informe pericial de 8 de

junio de 2015; escritura de compraventa de la finca controvertida de 18 de marzo de 1999 y documentos justificativos de gastos, entre otros documentos.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Se ha incorporado al procedimiento el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de la Comunidad de Madrid, en el que tras dar cuenta de los antecedentes relativos a la cuestión planteada, entre otros, los relativos al expediente sancionador por realización de obras en terrenos de la Cañada Real Segoviana y los atinentes a los procedimientos judiciales referidos en el escrito de reclamación, sostiene que la reclamación se ha formulado extemporáneamente pues entiende que, desde el 13 de octubre de 2010, fecha en la que el Tribunal Supremo inadmitió el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 28 de mayo de 2009 y se declaró firme el pleno dominio de la finca integrada en la Unidad de Ejecución número 10 a favor de Mirador de Quijorna S.L., la mercantil pudo presentar reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que, a su juicio, pudieran habersele ocasionado, y, sin embargo, no lo hizo y se decantó por la solicitud de indemnización por la actuación de la Administración de Justicia, que le fue denegada.

Asimismo, el informe sostiene que como ha quedado acreditado en las sentencias en vía penal, el reclamante era conocedor en el momento de la compra de la finca de referencia, con fecha 30 de junio de 1997, de la situación urbanística de la unidad de ejecución donde se integraba, esto es, que por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Quijorna de 26 de agosto de 1996, se aprobó la modificación de las normas de planeamiento, afectando a la Unidad de Ejecución 10, en

cuya ficha urbanística se hizo constar que quedaba afectada por la Cañada Real Segoviana y que existía una intrusión de 2.570 metros cuadrados, por lo que se impedía su desarrollo hasta tanto no se produjera la cesión de terrenos necesarios para respetar la superficie total de la vía pecuaria y se condicionaba a la obtención de un informe favorable de la Dirección General de Agricultura y Alimentación. En el mismo pleno se acordó la paralización de la concesión de toda licencia para construir. Sostiene que fue voluntad de la mercantil reclamante la adquisición de una finca integrada en una unidad de ejecución cuyo desarrollo estaba aplazado, y que, a pesar de que carecían de licencia para urbanizar y construir, Mirador de Quijorna S.L. inició las obras en el mes de octubre de 1997.

Además, el informe destaca la falta de acreditación de los daños reclamados y sostiene improcedente la aplicación de un índice de actualización por el periodo 2005-2021, cuando el reclamante, por su propia voluntad, no ha presentado la reclamación hasta 2021, pudiendo hacerlo desde 2010.

El 12 de julio de 2022, el reclamante presentó un escrito instando la resolución expresa del procedimiento. Además, aclaró que la reclamación no se fundamentaba en la condena penal sino en la *“cadena de daños y perjuicios que ocasionó la actuación de la Comunidad de Madrid”* y que solo pudo revertirse cuando la Jurisdicción Civil declaró la propiedad completa y pacífica del inmueble, momento a partir del cual las consecuencias civiles, penales y administrativas se retrotrajeron, pero los daños y perjuicios nunca les fueron reparados ni indemnizados.

Consta que el 4 de agosto de 2022 se notificó al reclamante que el plazo de resolución del procedimiento era de 6 meses y que trascurrido ese plazo podía entenderse desestimada la reclamación.

Además, se informó que el procedimiento se encontraba en fase de instrucción.

El 27 de febrero de 2022, el interesado volvió a instar la resolución expresa del procedimiento e incidió en los argumentos anteriormente esgrimidos.

El 9 de marzo de 2023 se notificó al interesado un escrito instando la subsanación de su reclamación inicial mediante la presentación de la misma por medios electrónicos. Figura como documento 8 del expediente la subsanación realizada por el reclamante.

Con fecha 12 de abril de 2023 se notificó el trámite de audiencia al reclamante. Consta que el interesado solicitó el 18 de abril de 2023 acceso al expediente e instó determinada documentación, que fue remitida el 20 de abril siguiente. Posteriormente, el reclamante formuló alegaciones en las que incidió en los términos de su reclamación inicial y añadió que en ningún caso se puede imputar la responsabilidad al Ayuntamiento de Quijorna, que entiende siempre actuó en ejecución de lo acordado por la Comunidad de Madrid. Sostiene que los daños y perjuicios no provienen de una denegación de licencia o de una construcción “*sin licencia*”, sino de que la Comunidad de Madrid calificó la actuación como ocupación y construcción en terreno público y eso, que era falso, era una infracción urbanística y un delito y como tal fue condenado por el juzgado de lo penal, con obligación de demoler, haciendo imposible el Proyecto UE 10, que estaba convenido con el ayuntamiento desde el año 1994. Acaba reiterando la indemnización por daño emergente y lucro cesante para la mercantil interesada y los daños morales para el interesado. Además, denuncia la defectuosa instrucción del procedimiento y solicita que se incorpore al mismo la documentación relativa a la sanción administrativa y al expediente que articuló la

Comunidad de Madrid para oponerse a la acción civil de la que conoció el Juzgado de Primera Instancia nº 60, de Madrid, así como la documentación que aporta junto con el escrito de alegaciones relativa al Ayuntamiento de Quijorna. Además, insta que se solicite un informe del citado ayuntamiento sobre si la paralización de las obras y su posterior demolición se realizaron siguiendo las instrucciones de la Comunidad de Madrid.

Consta que el 4 de mayo de 2023 se solicitó al Ayuntamiento de Quijorna el informe instado por el reclamante.

Obra en el expediente, como documento 13, la documentación relativa a las actuaciones judiciales relativas al expediente correspondiente al Procedimiento Ordinario 1878/2007, resuelto por la Sentencia del Juzgado de Primera Instrucción Civil nº 60, de Madrid, de 5 de diciembre de 2008; el expediente correspondiente al recurso de apelación 296/2009, resuelto por Sentencia de la Audiencia Provincial Civil de 28 de mayo de 2009, que confirma la sentencia anterior y el expediente correspondiente al recurso de casación 1641/2009, resuelto por Auto del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2010, por el que se inadmite el citado recurso y se declara firme la sentencia dictada en apelación.

Asimismo, se ha incorporado al procedimiento, como documento 14, la documentación correspondiente al expediente sancionador por el que se reclama la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid.

Sin más trámites, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por haber prescrito el derecho a reclamar, y en todo caso, considerar que la actuación de la Comunidad de Madrid se desarrolló en un escenario jurídico complejo y, en consecuencia, no puede calificarse como una actuación

arbitraria, irrazonable o desproporcionada, por lo que los daños alegados por el reclamante no serían antijurídicos.

**TERCERO.-** El consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior formula preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 14 de septiembre de 2023.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su

regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV, del título preliminar, se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La sociedad reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, en cuanto titular de los terrenos controvertidos y supuestamente perjudicada por los gastos de demolición de la obra construida en dichos terrenos y la imposibilidad de realizar la promoción de las viviendas proyectadas sobre la Unidad de Ejecución 10-B de Quijorna. Actúa representada por el administrador de dicha sociedad mercantil, cuyo poder de representación ha sido acreditado en el procedimiento. De igual modo, ostenta legitimación activa la persona física recurrente por los supuestos daños morales que se imputan a la actuación de la Comunidad de Madrid en el expediente sancionador por el que se reclama.

Asimismo, cabe admitir la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid, al imputarse el daño por el que se formula la reclamación de responsabilidad patrimonial a la tramitación de un expediente sancionador contra los interesados por una supuesta infracción en materia urbanística al amparo de las competencias reconocidas por la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística, vigente en la fecha de incoación de dicho expediente.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en general los trámites previstos en las leyes aplicables. A tal fin se ha recabado informe de los servicios con competencias en la materia, como es, la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se ha practicado la prueba solicitada y se ha otorgado el trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento, conforme a lo

dispuesto en el artículo 82 de la LPAC. Finalmente se ha dictado una propuesta de resolución de acuerdo con lo exigido en los artículos 88.1 y 91.2 de la LPAC.

**TERCERA.-** Debe hacerse una especial referencia al requisito temporal, pues las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67 de la LPAC, que se contará, desde la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su hecho lesivo.

Como es sabido el criterio que sigue nuestro ordenamiento jurídico es el de la *actio nata*, recogida en el artículo 1969 del Código Civil, que tal y como ha sido formulada por nuestra jurisprudencia se basa en un completo conocimiento por el perjudicado de las consecuencias dañosas que el evento le ha causado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de marzo de 2023 (recurso 192/2001), resume la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señalando que *«explica el Tribunal Supremo en la sentencia de 21 de marzo de 2000, y otras posteriores: "Esta Sala tiene, en efecto, declarado (sentencia de 4 de julio de 1990, entre otras muchas) que el principio de la "actio nata" impide que pueda iniciarse el cómputo del plazo de prescripción mientras no se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción". En la sentencia de 4 de octubre de 1999 se señala: "esta Sala ha aceptado (sentencias de la Sala Tercera de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) el principio de la actio nata (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial contra la administración. Según este principio la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando se tiene cabal conocimiento del daño y, en general,*

*de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción... El cómputo arranca desde que se estabilizan los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante, que es cuando hay conocimiento suficiente para valorar su extensión y alcance, teniendo en cuenta que el Código Civil sigue el principio de la actio nata y dispone en el artículo 1969 que el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no hay disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día que pudieran ejercitarse las respectivas acciones, lo que a efectos de una posible exigencia de responsabilidad implica el cómputo del término para la prescripción a partir del momento en que el perjudicado tuvo conocimiento del daño que sufrió».*

En este caso, como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, los interesados formulan su reclamación por los daños y perjuicios sufridos que atribuyen a la actuación desplegada por la Comunidad de Madrid al tramitar un expediente sancionador por una supuesta infracción en materia urbanística al amparo de las competencias reconocidas por la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística, basado en unos hechos que después han sido desmentidos en vía judicial.

En concreto, dicho expediente se incoó por estar realizando obras de urbanización en terrenos de dominio público, esto es, en la vía pecuaria “*Cañada Real Segoviana*”. Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, de dicho expediente se derivó el inicio de un procedimiento penal que culminó con la condena del reclamante a la pena a seis meses de prisión, inhabilitación para sufragio y 12 meses de multa, e inhabilitación especial para actividades de construcción y urbanización por seis meses, así como a realizar la demolición de las obras que la sentencia calificaba como construidas en vía pecuaria. No obstante, por la jurisdicción civil, Sentencia de 5 diciembre de 2008 del Juzgado de Primera Instancia

número 60, de Madrid, se declaró que la sociedad reclamante ostentaba una situación de titularidad dominical plena, consolidada e irreivindicable y sin afectación alguna a la Cañada Real Segoviana, condenando a la Comunidad de Madrid al inmediato desalojo de las parcelas integradas en la Unión de Ejecución número 10 de Quijorna, indebidamente ocupadas y a su consiguiente devolución y puesta a disposición de la mercantil, con condena en costas a la demandada, Comunidad de Madrid. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 28 de mayo de 2009 confirmó la referida sentencia instancia y por Auto de 3 octubre 2010, del Tribunal Supremo, se declaró inadmisible el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid.

Por último, el reclamante interpuso recurso de revisión penal y Sentencia de 5 de junio de 2012, del Tribunal Supremo, se estimó la revisión declarando la nulidad de la Sentencia de 11 junio 2004 del Juzgado de lo Penal número 1 de Móstoles y de la sentencia dictada en Apelación por la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid el 22 noviembre 2004, con absolución del imputado y reserva al mismo del derecho a las indemnizaciones civiles que pudieran corresponderle, en su caso.

Así las cosas, resulta claro que, desde la fecha de notificación de esta última sentencia, como fecha más favorable para los interesados, estos tuvieron cabal conocimiento de los elementos fácticos y jurídicos imprescindibles para el ejercicio de la acción y en consecuencia pudieron reclamar contra la Comunidad de Madrid por los presuntos daños que estimaban imputables a su actuación. Por ello, la reclamación formulada el 25 de noviembre de 2021, *a priori*, cabría considerarla extemporánea.

Ahora bien, como hemos visto, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2012, los interesados interpusieron una

reclamación el 7 junio 2013 ante el Ministerio de Justicia que fue calificada como “*expediente sobre responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial*”, si bien se reservaron expresamente las acciones que pudieran corresponderles contra la Comunidad de Madrid, por lo que cabe plantearse si dicha reclamación puede tener un efecto interruptivo de la prescripción.

En este punto cabe recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (así Sentencia de 7 de septiembre de 2006, con cita de otra anterior de 21 de marzo de 2000, entre otras muchas) “*la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como inidónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comparte una manifestación de voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por las vías posibles para ello*”.

En este sentido, esa misma jurisprudencia señala que “*la prescripción como limitación al ejercicio de los derechos, en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigorista por tratarse de una institución que, por no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo*”. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de julio de 2023 (recurso 54/2021) “*esta corriente antiformalista ha sido seguida por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, que viene admitiendo, en relación con el plazo de prescripción, que no puede ser entendido y aplicado en forma tan absoluta que no permita ponderadas y razonables interrupciones*”. De este modo, la jurisprudencia confiere virtualidad interruptiva, a estos efectos, a toda reclamación extrajudicial, debidamente acreditada, que evidencie el *animus conservandi* por parte del titular de la acción y excluya toda idea de abandono de esta.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2011 (recurso) señala que *“no puede obviarse la jurisprudencia que establece que la aplicación, por los tribunales del instituto de la prescripción, no debe ser rigurosa sino cautelosa y restrictiva, de tal modo que cuando la cesación o abandono en el ejercicio de los derechos no aparezca debidamente acreditada y sí, por el contrario, lo esté el afán o deseo de su mantenimiento o conservación, su estimación se hace imposible o cuando menos desaconsejable, dada la incompatibilidad que existe entre ese “animus conservando” y la idea de abandono de la acción”*.

Trasladando dicha doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, podría considerarse interrumpida la prescripción por la reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio de Justicia, pues, por un lado, dicha reclamación no parece improcedente a los efectos de obtener el resarcimiento de los daños, cuya imputación a una u otra Administración se reveló como dificultosa a lo largo de procedimiento, y, de otro, los interesados exhibieron un *animus conservandi* de su acción contra la Comunidad de Madrid al manifestar expresamente su propósito de mantener su reclamación de responsabilidad patrimonial de dicha Administración.

En este sentido no puede obviarse que el Consejo de Estado en el Dictamen 809/2014, de 23 de octubre, emitido a propósito de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, admitió la vigencia de las acciones que los interesados pudieran tener frente a la Comunidad de Madrid así como que *“la Administración del Estado podrá dirigirse frente a ella para recuperar el importe abonado, en la medida en que, aun derivando de las sentencias penales de repetida referencia, se trate de daños imputables a la actuación de la Administración autonómica (en cuanto sea imputable a ella la consideración de los terrenos de referencia como*

*terrenos de dominio público, lo que habría servido de base a la condena penal y habría quedado después desvirtuado en la repetida Sentencia de 5 de diciembre de 2008”*. De otro lado, según consta en el procedimiento, dadas las dificultades de deslindar si los daños reclamados eran imputables a la actuación de la Comunidad de Madrid o al Ministerio de Justicia, el Consejo de Estado estimó procedente tramitar un expediente contradictorio, con intervención de la Comunidad de Madrid, para determinar las imputación de dichos daños y para que los interesados pudieran manifestar si cedían sus acciones frente a terceros, si bien, en dicho expediente, los interesados se reservaron las acciones contra la Comunidad de Madrid “*para el caso de que el Ministerio de Justicia entienda que alguna de las cantidades reclamadas no derivasen del error judicial sino de decisiones administrativas previas o posteriores*”. Dicha reserva de acciones aparece reconocida en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de julio de 2017, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la resolución desestimatoria del Ministerio de Justicia “*sin perjuicio de las acciones que el recurrente se ha reservado frente a la Comunidad de Madrid*”.

Ahora bien, aun admitiendo que dicha reclamación por error judicial pudo interrumpir la prescripción, en ningún caso los efectos de dicha interrupción pueden extenderse a la fecha que pretenden los interesados, esto es, el 8 de abril de 2021, fecha de inadmisión del recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues tanto dicho recurso como el de amparo ante el Tribunal Constitucional, también inadmitido, son recursos extraordinarios que no afectan a la firmeza de la Sentencia de 2 julio de 2019 del Tribunal Supremo y se revelan como claramente improcedentes, según resulta de los propios fallos judiciales.

En este sentido, cabe traer a colación la Sentencia de 9 de marzo de 2022 de la Audiencia Nacional (recurso 1967/2021) con cita de la

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2000 (recurso 872/1999) en la que se recoge que no es admisible dejar al arbitrio de la parte la elección del día inicial del cómputo para reclamar provocando actuaciones inoperantes: *“La arbitraría actuación de los recurrentes, al acudir a otras vías que se demostraron improcedentes, no afecta en modo alguno al supuesto que nos ocupa, pues es doctrina consolidada la de que el cómputo de los plazos para recurrir no se interrumpe por el uso equivocado de otros medios de impugnación”*.

Así las cosas, cabe considerar como *dies a quo*, como fecha más favorable para los interesados, la de la notificación de la Sentencia de 2 de julio de 2019 del Tribunal Supremo por la que se confirmó con carácter firme la resolución desestimatoria de la reclamación formulada a la Administración del Estado por error judicial. No consta en el procedimiento la fecha de la citada notificación si bien, debe entenderse que la misma es anterior a septiembre de 2019, fecha de interposición del recurso de amparo. De este modo, la reclamación formulada el 25 de noviembre de 2021 debe considerarse claramente extemporánea.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al haber prescrito el derecho a reclamar.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 14 de septiembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 442/23

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid