

Dictamen nº: **253/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **09.05.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. ....., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a la aprobación por el Ayuntamiento de Madrid del Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR. 08.03 “PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA”.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 20 de febrero de 2012, persona citada en el encabezamiento presenta un escrito, en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid, en el que reclama por los daños y perjuicios derivados de la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 25 de febrero de 2011, del Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR. 08.03 "PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA", que ha hecho inútiles los gastos de urbanización que había sufragado como miembro de la Junta de Compensación "INDUSTRIAL FUENCARRAL-MALMEA U.A.-2", y que ha participado en la urbanización del ámbito de la Unidad de

Actuación número 2 del Área de Planeamiento 8.6. del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 7 de marzo de 1985.

En concreto, refiere la reclamante que es titular de las parcelas nº ....., que se corresponde con la finca registral ..... inscrita en el Registro de la Propiedad nº 35 de Madrid en un porcentaje de un 16,66%, nº ..... que se corresponde con la finca registral nº ..... inscrita en el Registro de la Propiedad nº 35 de Madrid en un porcentaje de un 100%, así como de la parcela ....., que se corresponde con la finca registral nº ..... inscrita en el Registro de la Propiedad nº 35 de Madrid en un porcentaje de un 16,66%, integrantes de la Junta de Compensación del Área de Planeamiento 8.06 “INDUSTRIAL FUENCARRAL-MALMEA U.A.-2” DEL Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 7 de marzo de 1985 (PGOUM 1985).

La reclamante explica que las obras de urbanización de la Unidad de Actuación 2 del Área de Planeamiento 8.06 finalizaron el 2 de diciembre de 1994, aprobándose el proyecto de compensación el 14 de diciembre siguiente, recibándose por el Ayuntamiento de Madrid el 23 de octubre de 1995. No obstante, con fecha 29 de marzo de 1995 se aprobó inicialmente el avance de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, suspendiéndose a partir de esa fecha el otorgamiento de licencias urbanísticas de obras de nueva planta en este ámbito.

La reclamación continúa señalando que, con la aprobación del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid el 17 de abril de 1997 (en adelante PGOUM 1997), se modificó el Área de Planeamiento 8.06, puesto que se ha sustituido la ordenación pormenorizada del Área de Planeamiento 8.06 del PGOUM 1985 por la del Área de Planeamiento Remitido 08.03 “PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA”, la cual culminó con la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior de 25 de febrero de 2011. Ello ha tenido como consecuencia, según refiere, que las obras de urbanización de la Unidad de Actuación 2 del Área de Planeamiento 8.06 “FUENCARRAL-MALMEA” hayan devenido inútiles, al no mantenerlas el nuevo planeamiento, pues ha operado una modificación de la urbanización

prevista. A ello se une la imposibilidad de solicitar el otorgamiento de licencias urbanísticas de nueva planta al estar suspendido sus procedimientos a consecuencia de la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid desde el 29 de marzo de 1995.

Como consecuencia de ello, la reclamante solicita en su escrito una indemnización de daños y perjuicios por una cuantía de 187.108.38 euros, que dice corresponder con sus aportaciones a la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación 2 del Área de Planeamiento 8.06 “FUENCARRAL-MALMEA U.A.-2”, que afirma haber devenido inútiles.

Asimismo, refiere que ha sufrido una disminución de edificabilidad que reclamara en vía jurisdiccional, cuando disponga de un informe pericial que valore esos daños.

La reclamación se acompaña de certificaciones registrales de las fincas y certificado del secretario de la Junta de Compensación “INDUSTRIAL FUENCARRAL-MALMEA U.A.-2”, en la que consta la aportación de 187.108.38 euros realizadas por la reclamante para la ejecución de la urbanización.

**SEGUNDO.-** Con fecha 9 de marzo de 2012 se notificó a la reclamante un requerimiento para que aportase: la certificación registral actualizada de las fincas; la certificación catastral descriptiva y gráfica de la referida finca; la indicación de la calle y número donde se sitúa dicha finca; indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas (en su caso, remitir copias); la declaración en la que se manifieste expresamente, que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del daño sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas, así como la indicación de los restantes medios de prueba que se proponen.

El 3 de abril de 2012, la reclamante la reclamante cumplimenta el requerimiento, aportando certificación del Registro de la Propiedad nº 54 de Madrid acerca de las parcelas nº ..., ... y ..., junto con certificación catastral y descriptiva de la misma, señalando que se encuentran respectivamente en las Calles A, nº aaa, B, nº bbb y C, nº ccc de Madrid. Además, declara que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, ni se ha percibido otras cantidades de entidad pública o privada a consecuencia de estos mismos hechos y reitera como medios de prueba los propuestos en el escrito inicial de la reclamación.

Acordada la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial el instructor solicitó informe a la Dirección General de Gestión Urbanística y a la Dirección General de Planeamiento del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, así como a la Dirección General de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.

La subdirectora general de Promoción del Suelo emite informe con fecha de 24 de mayo de 2012 que indicó que las fincas reseñadas en la reclamación corresponden a parcelas resultantes del proyecto de Compensación de la Unidad de ejecución 2 del PERI 8.6 "Industrial Fuencarral-Malmea", parcela nº ....., ..... y ..... y que quedaron incorporadas al APR 08.03 "Prolongación de las Castellana"; que la aprobación definitiva del proyecto de Compensación del PERI "Industrial Fuencarral-Malmea" Unidad de Ejecución 2 se produjo el 14 de diciembre de 1994 y, en cuanto al acta de recepción de las obras de urbanización, señala que deberá ser informado por los servicios competentes de urbanizaciones del Área de Medio Ambiente y Movilidad responsable en temas de urbanizaciones, así como también deberán informar si fue autorizada la ejecución simultánea de urbanización y edificación en el ámbito del PERI, toda vez que dicha autorización determina el derecho de los propietarios a la obtención de las correspondientes licencias de

edificación en sus parcelas, en cuyo caso sería este momento y no el de la recepción de las obras de urbanización, el que marcaría el nacimiento de ese derecho, muy importante a la hora de determinar si la inejecución de los derechos que otorgaba el planeamiento a la reclamante fue por causas imputables al propietario o a la Administración con motivo de los trabajos preparatorios del Plan General de 1997, y la repercusión de estos en el ámbito de las licencias.

Asimismo, se remitió el informe de 30 de mayo de 2012 de la Dirección General de Planeamiento en el que se detalla el proceso urbanístico de ese ámbito de planeamiento.

En relación con la cuestión relativa a *«si las obras de urbanización realizadas en ejecución del Plan Especial de Reforma Interior 8.6 Industrial Fuencarral-Malmea, resultan incompatibles con la urbanización prevista en el Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 "Prolongación de Castellana"»*, con independencia de lo que informen los servicios competentes del Área de Medio Ambiente y Movilidad responsables en temas de urbanizaciones, informa que, consultada la base de datos Workflow, hasta la fecha no se ha presentado ningún proyecto de urbanización sobre el ámbito de ordenación, y que la ordenación contenida en uno y otro planeamiento de desarrollo serían incompatibles.

Respecto a la cuestión de si *"la nueva ordenación del APR 08.03 Prolongación de la Castellana reduce el aprovechamiento urbanístico establecido por el Plan Especial de Reforma Interior 8.6 Industrial Fuencarral-Malmea"* informa que el Plan Parcial de Reforma Interior, que desarrolla las determinaciones del APR 08.03 "Prolongación de Castellana", no es competente para fijar el aprovechamiento urbanístico por cuanto éste parámetro constituye una determinación estructurante que, conforme a la legislación vigente, debe ser fijada por el planeamiento general. Así, es la modificación del Plan General aprobada el 27 de septiembre de 2002 la que fijó, de forma convenida entre las distintas administraciones

competentes, los parámetros de edificabilidad y horquillas para su distribución entre los distintos usos en el área. A continuación pasa a detallar la edificabilidad y el aprovechamiento de aplicación en los dos supuestos analizados (PERI Fuencarral-Malmea; APR Prolongación Castellana), para concluir que sólo una tasación precisa podría fijar y homologar las diferencias entre los aprovechamientos fijados por los distintos planes generales para concretar en los correspondientes planeamientos de desarrollo (PERI 8-6 "Fuencarral-Malmea" y APR 08.03 "Prolongación de Castellana") de aplicación a las parcelas objeto de la reclamación.

Por último, el informe subraya que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 7 de noviembre de 2002, declaró la conformidad a derecho del acuerdo de aprobación del PGOUM de 17 de abril de 1997, desestimando en su fundamento jurídico quinto, la petición de indemnización reclamada por la Junta de Compensación "Industrial Fuencarral-Malmea UA-2", señalando entre otras causas, que la alteración del planeamiento que se había producido no participaba del carácter de "anticipada" exigido por la Ley.

Otorgado trámite de audiencia a la interesada, presenta alegaciones el 25 de enero de 2013 en las que refiere: la ausencia del informe de la Dirección General de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua, y considera que, a la vista de los informes emitidos en el expediente, queda plenamente acreditado que los gastos en que ha incurrido la reclamante como miembro de la Junta de Compensación han devenido inútiles por la incompatibilidad de las obras de urbanización ejecutadas con las determinaciones del Plan Parcial del APR 08.03, y considera acreditada también la merma en los aprovechamientos urbanísticos a los que tenía derecho con carácter previo a la aprobación del APR 08.03, puesto que bajo la vigencia del PGOUM eran de 3 m<sup>2</sup> mientras que en las determinaciones del APR 08.03 es de 1,05 m<sup>2</sup>. Finalmente ofrece un acuerdo indemnizatorio, proponiendo un pacto para abonar 160.000

euros, pagaderos en cuatro años, renunciando a 27.108 euros, así como a los intereses que se devenguen.

Con fecha 17 de marzo de 2014, se solicitó a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda la emisión de informe acerca de la incidencia de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de junio de 2013, que anuló determinados extremos del APR 08.03. Con fecha 7 de abril de 2014, se remite informe emitido por la Dirección General de Planeamiento en el que, en síntesis, se indica que la reclamación tiene su nexo causal directo con la aprobación definitiva del PGOUM llevada a cabo por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid con fecha 17 de abril de 1997 y posterior modificación puntual aprobada por el mismo órgano el 27 de septiembre de 2002. Esta modificación ha sido desarrollada mediante el PPRI del APR 08.03 aprobado definitivamente por el Ayuntamiento Pleno de la ciudad de Madrid en su sesión celebrada el 30 de marzo de 2011. Añade que la reclamante formuló alegación durante la tramitación del PPRI por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR08.03 "Prolongación de la Castellana", en términos similares a la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El informe incide en que, por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de junio de 2013, el mencionado PPRI de 30 de marzo de 2011 ha sido parcialmente anulado y que la resolución no es firme pues ha sido recurrida en casación. Finalmente, añade que hasta la fecha no ha sido presentada propuesta alguna de alteración del planeamiento aprobado.

Consta que los días 8 de abril y 24 de junio de 2014, se solicitó de la Asesoría Jurídica municipal que se informase sobre la interposición de recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 21 de junio de 2013 lo que fue informado por la

Asesoría Jurídica municipal el 23 de septiembre de 2014, indicando que el referido recurso fue admitido a trámite, hallándose concluso para dictar sentencia según Diligencia de Ordenación de 30 de abril de 2014.

Con fecha 15 de abril de 2016, se solicitó de la Asesoría Jurídica municipal información sobre el recurso de casación, contestando el 19 de abril de 2016, que todavía estaba pendiente de resolución el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 9 de junio de 2015, por la que anuló parcialmente el PPRI de 30 de marzo de 2011.

El 5 de marzo de 2018 se solicitó de la Asesoría Jurídica la emisión de informe sobre los recursos interpuestos, así como a la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística.

La Asesoría Jurídica emitió el informe con fecha 15 de marzo de 2018, indicando que el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 9 de junio de 2015 se desestimó por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la Sentencia de fecha 27 de enero de 2017. Respecto del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 25 de mayo de 2016 por la Comunidad de Madrid, se informó que el mismo se hallaba suspendido.

Con fecha 21 de marzo de 2018, la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística informó sobre diversas cuestiones planteadas, y entre ellas, concretó que el coeficiente de edificabilidad para la ordenación de la totalidad del ámbito APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" ascendía a 1,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

Una vez instruido el procedimiento se procedió a dar trámite de audiencia y vista del expediente a la reclamante, quién el 9 de marzo de 2019 formuló alegaciones en las que manifestaba que se reitera en todas

las manifestaciones vertidas a lo largo del expediente en defensa de sus intereses, muestra su conformidad con lo indicado en el informe de la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística acerca del coeficiente de edificabilidad que se prevé en el Plan Parcial de Reforma Interior y que es de 1,05 m<sup>2</sup>, y propone nuevamente un acuerdo indemnizatorio, consistente esta vez en el pago de una indemnización por importe de 187.343,96 euros, renunciando a los intereses devengados.

Sin más trámites, el 29 de febrero de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por haber prescrito el derecho a reclamar, y en todo caso, no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 35 a) del TRLS de 2008 y no acreditarse el daño por el que se reclama.

**TERCERO.-** El alcalde de Madrid formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 27 de marzo de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 9 de mayo de 2024.

El escrito solicitando el informe 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.

Con carácter previo, hemos de señalar que, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a este procedimiento le resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) por haberse iniciado antes de su entrada en vigor.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** Respecto a la legitimación activa de la reclamante, teniendo en cuenta que en este procedimiento se limita a solicitar los gastos de urbanización, que sostiene han devenido inútiles, cabe recordar que esos gastos son sufragados por la Junta de Compensación y, como señalábamos en nuestro dictamen 581/23, de 24 de octubre, las juntas de compensación son entidades administrativas con personalidad jurídica propia desde su inscripción, tal y como determina el artículo 26 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Cabe también tener presente, como recordábamos en nuestro dictamen 334/19, de 12 de septiembre, que la adscripción de los propietarios es voluntaria, de tal forma que aquellos que no deseen participar pueden enajenar sus derechos o ser expropiados, percibiendo el correspondiente justiprecio (artículo 108.3 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid).

Así, desde el momento de la adhesión a estas entidades urbanísticas colaboradoras son ellas a través de sus órganos rectores a los que les corresponde la toma de decisiones sobre la gestión de su objeto, y asumen

los derechos y obligaciones derivados de la ejecución de las obras de urbanización. En efecto, como dispone el artículo 108.3 a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la Junta ejerce la actividad de ejecución del planeamiento por atribución legal y asume frente al Municipio la directa responsabilidad de la realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

Lo expuesto ha llevado a que se deniegue la legitimación pasiva de los miembros de las juntas de compensación en las reclamaciones de terceros por los posibles incumplimientos de las obligaciones asumidas en la ejecución urbanística. En ese sentido se pronuncia la Sala Primera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 6 de junio de 2008 (Recurso 5262/2000), al decir: *“fue la demandada UA - 4 la que celebró el contrato de obra con la empresa constructora demandante, que tiene capacidad jurídica y de obrar, según establece la propia Ley que se cita como infringida. El precio se distribuye entre los componentes de aquella entidad, en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación. La relación del débito se produce con la Junta de Compensación UA - 4, a la que cada propietario debe abonar su cuota. En caso de impago, la Administración puede expropiar sus derechos en favor de la Junta, pero la obligación de pago de los gastos de urbanización se genera con la Junta de Compensación, que es quien contrata con terceros, y quien responde ante la Administración. Será ella la que distribuya esos gastos proporcionalmente entre los propietarios, estableciendo sus cuotas, y será la Administración la que pueda expropiar los terrenos para el pago de las obligaciones que no hayan cumplido en favor de la Junta. Por lo tanto, la afectación de los terrenos no es garantía frente a terceros ajenos. Máxime cuando no se ha contratado con ellos. Concluyendo, que es la Junta de Compensación la única con personalidad para ser demandada en esta reclamación”*.

A contrario sensu, la legitimación activa para reclamar frente a terceros corresponde a la Junta de Compensación y no a cada uno de sus

miembros por su cuota de participación, como se pretende por la reclamante. En ese sentido, lo que aporta la reclamante no es la acreditación de haber satisfecho gastos de urbanización por importe de 187.108,38 euros, sino una certificación del secretario de la Junta de Compensación de las aportaciones que a la misma ha hecho la reclamante, que se encuentra al corriente del pago de las derramas.

La falta de legitimación activa de la reclamante para solicitar los gastos de urbanización se confirma más si cabe, si recordamos que la Junta de Compensación "INDUSTRIAL FUENCARRAL MALMEA, UA-2", ya reclamó como indemnización de daños y perjuicios, los mismos gastos de urbanización sufragados por ella y que ahora se vuelven a solicitar por la reclamante como miembro de esa Junta. En efecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de 7 de noviembre de 2002 (Rec. 1394/1997), seguido a instancia de esa junta de compensación, al analizar las distintas pretensiones de la demandante, expone: *“tampoco se aprecia la existencia de las condiciones requeridas para que haya lugar a indemnización dentro del marco general de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública; especialmente la existencia de una lesión, de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, en bienes o derechos del administrado y la relación de causa a erecto con el actuar de la Administración; teniendo en cuenta que la prueba de la existencia, efectividad e individualización y valoración del daño compete al afectado. En efecto, la prueba practicada en estos autos ha acreditado que la Junta de Compensación Industrial Fuencarral-Malmea UA.2, de la que forma parte la sociedad recurrente ha llevado a cabo las obras de urbanización, que han sido recepcionadas por la Administración, realizando para ello los gastos en concepto de costos de urbanización y suplidos por costos de profesionales y servicios varios por tramitación de los correspondientes instrumentos de planeamiento, indemnizaciones y compensaciones en metálico; tendentes al desarrollo urbanístico previsto en el planeamiento anterior, y así resulta de las cuentas anuales de la Junta de Compensación obrantes en autos, y que*

*la nueva ordenación, concretamente en trazados viarios, prescinde de la urbanización existente y ejecutada por la Junta de Compensación de la UA-2, como se afirma con carácter genérico en el dictamen pericial emitido en sede jurisdiccional. Sin embargo no ha quedado acreditado, -y ni siquiera se ha intentado acreditar- que el cambio de planeamiento determine la privación o una reducción del concreto aprovechamiento urbanístico del que sea titular la sociedad actora; ni que los gastos efectuados por la Junta de Compensación resulten total o parcialmente inútiles como consecuencia de la alteración del planeamiento”.*

La ausencia de legitimación para reclamar los gastos de urbanización haría ya inviable la acción de responsabilidad patrimonial, no obstante, lo cual, cabe analizar la concurrencia de los elementos necesarios.

Respecto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, al imputarse el daño por el que se reclama a la aprobación del Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR. 08.03 "PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA", promovido por la entidad "DESARROLLOS URBANÍSTICOS CHAMARTÍN, S.A." ("DUCH, S.A."), en los distritos de Fuencarral-El Pardo y Chamartín, lo que tuvo lugar el 25 de febrero de 2011, por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, al amparo de la competencia reconocida en el artículo 61.4 de la Ley 9/2001, de 7 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y las competencias que ostenta en materia de Urbanismo a tenor del artículo 25. 1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en general los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el título X de la LRJ-PAC desarrollado por el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

A tal fin se ha recabado informe de los servicios municipales con competencias en la materia, como son, la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística y la Subdirección General de Promoción del Suelo, tal como exige el artículo 10.1 del RPRP y se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

No obstante, ha de destacarse el inadmisibles retraso en su tramitación pues nos hallamos ante una reclamación interpuesta en febrero de 2012, cuando el plazo legal de tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial es de seis meses. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

**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 142.5 LRJ-PAC, 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, la mercantil interesada reclama por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a la ordenación del ámbito urbanístico, APR 08.03 "PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA", en el cual se encuentran fincas de su titularidad, al haberse transformado su uso industrial, previsto en el PGOUM de 1985, por el uso característico residencial, establecido en el PGOUM 1997, manteniéndose en la modificación puntual, que afecta a

este ámbito, aprobada por Orden del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de fecha 27 de septiembre de 2002, y que se desarrolló por el Plan Parcial de Reforma Interior aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 25 de febrero de 2011. La interesada pretende imputar a este último acuerdo el daño por el que reclama, pero sin concretar en qué medida dicho desarrollo ha podido influir en la causación de los perjuicios que invoca.

En este sentido, el cambio de uso de industrial a residencial que, como es sabido, se trata de una determinación estructurante que debe acometerse en virtud del planeamiento general, a tenor de lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y que las determinaciones pormenorizadas del planeamiento de desarrollo (planes parciales, planes especiales, estudios de detalle, etc.), no pueden contradecir.

Así, es con la aprobación del PGOUM de 1997 cuando se modifica la ordenación estructurante del APR 08.03 "PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA", que pasa a ser residencial mientras que en el PGOUM de 1985 era industrial para el ámbito en el que se hallaba integrada la finca de la reclamante.

De este modo, cabe considerar, que desde la fecha de aprobación del PGOUM de 1997, la reclamante conocía el cambio de uso que afectaba a su propiedad, pudiendo desde esa fecha ejercitar su derecho a reclamar al conocer las consecuencias dañosas que ese cambio de uso le podía suponer, sin tener que esperar al desarrollo urbanístico posterior mediante el Plan Parcial de Reforma Interior que, como hemos dicho, debía respetar y no contradecir las determinaciones estructurantes del Plan General.

A la misma conclusión sobre el ejercicio extemporáneo del derecho a reclamar llegamos si tenemos en cuenta como fecha más favorable para la mercantil reclamante la modificación del PGOUM de 1997 por Orden del consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de fecha 27 de

septiembre de 2002, aunque dicha modificación no afectó al uso residencial del ámbito controvertido.

**CUARTA.-** En cualquier caso, aunque también admitiéramos a efectos dialécticos que la reclamación se ha formulado en plazo legal, procedería la desestimación al no haberse acreditado la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Así, para analizar la concurrencia de los citados presupuestos ha de partirse de los concretos daños alegados por la sociedad reclamante que, como hemos visto, se centran exclusivamente en las aportaciones realizadas por la interesada a la Junta de Compensación "INDUSTRIAL FUENCARRAL MALMEA U.A.-2" por su participación en la carga urbanizadora, por un importe 187.108.38 euros.

Son estos daños alegados los que permiten determinar si concurren los requisitos anteriormente expuestos.

Por lo que se refiera a las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación, cabe recordar lo que señalamos en nuestro dictamen 9/17, de 5 de enero, a propósito de una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en relación con la misma actuación urbanística que es objeto del presente procedimiento, y en el que manifestamos lo siguiente:

*“En cuanto a las cantidades abonadas a la Junta de Compensación ha de partirse de la naturaleza de estas entidades en cuanto asociaciones de propietarios que llevan a cabo la actuación urbanizadora bajo la tutela de la Administración competente en materia de gestión y ejecución urbanística como son los ayuntamientos (artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).*

*Por tanto, si las cantidades fueron abonadas a la Junta las reclamaciones relativas a su devolución deberán realizarse a la propia*

*Junta sin perjuicio de la tutela que sobre la misma corresponde a la entidad local teniendo en cuenta que, si la Junta no desarrolla el nuevo planeamiento, procedería su disolución”.*

En cualquier caso, debe destacarse que la sociedad reclamante, a quién incumbe la carga de la prueba, no ha aportado prueba alguna de que las cantidades abonadas para la actuación urbanizadora hayan devenido inútiles en su totalidad como sostiene el escrito de reclamación. De hecho, en la pretensión indemnizatoria por esos mismos gastos analizada en la sentencia antes transcrita del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de 7 de noviembre de 2002 (Rec. 1394/1997), ya desestimó esa pretensión por la total falta de acreditación de la inutilidad alegada.

En definitiva, de todo lo expuesto se infiere que no concurrirían los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al carecer la reclamante de legitimación para reclamar los daños que refiere, haber prescrito el derecho a reclamar y, en todo caso, no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento del derecho a indemnización.

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 9 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 253/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid