

Dictamen nº: **726/24**
Consulta: **Alcaldesa de Torreldones**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **14.11.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 14 de noviembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Torreldones, 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 D. y Dña., (en adelante, “*los reclamantes*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del pago de gastos excesivos de urbanización del ámbito urbanístico UE-26, de Torreldones, y por la falta de terminación de las obras de urbanización por la Junta de Compensación.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 9 de mayo de 2024, un apoderado de las personas indicadas en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del pago por vía de apremio de gastos de urbanización, que considera excesivos, y por la falta de exigencia de terminación de las obras de urbanización a la Junta de Compensación.

En el citado escrito se indica que los reclamantes son propietarios de la parcela ... de la UE-26, situada en la calle de Torrelodones, inscrita en el Registro de la Propiedad de Torrelodones, como finca registral de dicho municipio, siendo partícipes con una cuota del 19,87% de la Junta de Compensación UE-26, constituida el 29 de junio de 2000.

Añade que, el objeto del proyecto de urbanización comprende el área UE-26, programa de necesidades planteado inicialmente para dar servicio a dicha urbanización futura, construcción de 18 viviendas locales y garajes en cumplimiento con la legislación vigente. Se pretende desarrollar la organización de este suelo urbano con todos los servicios necesarios para la población actual y futura. Entre los servicios proyectados se encuentran acometidas de instalaciones de fontanería, electricidad, gas, telecomunicaciones e instalación de red de saneamiento.

Continúan relatando que, por Resolución 9 agosto 2005, el Ayuntamiento de Torrelodones les notificó la deuda liquidada por la Junta por importe de 148.734,25 €, en concepto de gastos de urbanización y de gestión de la unidad de ejecución UE-26; cantidad que consideran desproporcionada pero que, tras varios recursos, que no especifican, el 16 de enero de 2009 se ven obligados a pagar.

Asimismo, refieren que el 27 de julio de 2006 solicitaron al ayuntamiento información sobre el desarrollo de las obras, refiriendo que el concejal delegado de Urbanismo manifestó el 5 de marzo de 2007 que, a esa fecha, las obras no habían comenzado. Sin embargo, por resolución de 9 de julio de 2008, cuando aún no estaban concluidas las referidas obras de urbanización de la UE-26, el ayuntamiento expidió licencia de primera ocupación de edificios. A juicio de los reclamantes, el ayuntamiento, pese a conocer que las obras de urbanización no se han concluido, optó por recepcionar la urbanización eludiendo su

obligación de exigir el cumplimiento o restablecimiento de la legalidad urbanística, cuando lo que procedía legalmente era requerir a la Junta la íntegra urbanización antes de la recepción de la misma y el otorgamiento de la licencia de primera ocupación.

Añaden los reclamantes en su escrito que, mediante resolución de 10 de marzo de 2010, el ayuntamiento procede, “*inexplicablemente*”, a la devolución del aval que garantizaba la terminación de las obras de urbanización, cuando estas aún no se habían concluido, y manifiestan que todavía siguen sin ejecutarse, al menos en lo que se refiere a su solar.

Concluyen el relato de los hechos refiriendo que el 27 de octubre de 2016, el representante de la Junta de Compensación presentaba en el ayuntamiento la certificación del acta de la Asamblea General, celebrada el anterior día 24 de octubre, en el que se acordaba la disolución de la Junta de Compensación, sin que conste su aprobación por parte del consistorio.

Como consecuencia de lo que consideran una falta de cumplimiento de las obligaciones de vigilancia, tutela y control del Ayuntamiento, solicitan ser resarcidos por los daños consistentes en los gastos de urbanización no realizados en su solar por la Junta de Compensación, que cifran en 99.780 euros, según informe pericial que adjuntan. También solicitan 44.237, 51 €, que, según sus cálculos, pagaron de más por vía de apremio, en concepto de gastos de urbanización.

Al escrito acompañan, además del poder notarial, escritura de compraventa de la finca, escritura de constitución de la Junta de Compensación, informes del arquitecto municipal, informe pericial de valoración de las obras no ejecutadas y carta de pago por vía de apremio.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y se solicitó informe al arquitecto municipal, quien lo emitió el 17 de julio de 2024, exponiendo: *“Que el objeto de la Unidad de ejecución era únicamente la cesión y urbanización de la zona delimitada conforme a la Ficha Urbanística.*

- Que la actuación se produce en un ámbito de suelo urbano con un alto grado de consolidación. En la siguiente foto, obtenida a través de los fondos de fotografías aéreas históricas de la Comunidad de Madrid se puede ver que a finales de los años 90 del pasado siglo y primeros de los 2.000, previa a la ejecución de las obras, la UE-26 está situada en una zona consolidada por la urbanización y con varias edificaciones en su interior que fueron objeto de demolición para desarrollo de la Unidad de Ejecución.

- Que únicamente fue necesario aprobar, junto con la licencia de obras, un proyecto de dotación de servicios para ejecutar la urbanización de la zona de cesión. Se reitera que, el objetivo de la delimitación de esta Unidad de Ejecución fue únicamente la obtención de cesiones de viario en calle y para la mejora de alineaciones y obtención de plazas de aparcamiento y parada de autobús, optimizando la circulación de ambas calles al lograr secciones aproximadas de 15,50m y 13,50m respectivamente.

En consecuencia, no hay ningún daño para el particular en la aprobación de la dotación de servicios comprensiva de las obras de urbanización de la zona de cesión

El Ayuntamiento aprobó la dotación de servicios que se ejecutó tal como estaba previsto para ampliación de las aceras, zona de aparcamiento y parada de autobús, y, en consecuencia, se recepcionó en tiempo y forma”.

Y concluye el informe diciendo: *“la recepción de la urbanización en la calle y en el, cuando éstas habían concluido, y la conformidad de las obras, tuvo como consecuencia la devolución del aval que garantizaba su terminación, en cumplimiento con la normativa urbanística de aplicación.*

En consecuencia, se comprueba que la actuación del ayuntamiento ha seguido el trámite legal en cada uno de sus puntos, en la aprobación de la dotación de servicios comprensiva de las obras de urbanización de la zona de cesión y en la devolución de los avales, sin que el modo alguno pueda admitirse que exista quebranto para el particular alegante por lo que no corresponde indemnización alguna.”

Sin la práctica de más actos de instrucción, el 7 de agosto de 2024 se dio audiencia a los reclamantes, sin que conste la formulación de alegaciones.

Finalmente, se formula por el órgano instructor propuesta sin fechar de resolución desestimatoria.

TERCERO.- El 22 de octubre de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 713/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 14 de noviembre 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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) 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 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.

Los reclamantes ostentan legitimación activa, al tratarse de los propietarios de la finca que se vieron, a su juicio perjudicados por la actuación municipal en su urbanización.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Torreldones, en tanto administración titular de la competencia de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, *ex* artículo 25.2.a) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En concreto, el título de imputación en la que se ampara la reclamación está en la falta de ejercicio de las facultades

legales de vigilancia, tutela y control, conforme al artículo 72 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad que, en su caso, correspondería a la Junta de Compensación.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo.

En el caso que nos ocupa, los reclamantes solicitan ser indemnizados por dos conceptos claramente diferenciados, lo que obliga a determinar si la reclamación, formulada el 9 de mayo de 2024, lo fue en plazo para cada uno de ellos.

Así, se reclama en primer lugar por lo que se considera el exceso de gastos de urbanización, que se abonaron en periodo ejecutivo al Ayuntamiento de Torreldones el 16 de enero de 2009, lo que implica que los reclamantes han dejado transcurrir más de quince años para reclamar ese supuesto daño, evidenciándose la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial ejercida por ese concepto.

Respecto a los costes de urbanización que dice tener que asumir y que, a su juicio, corresponde a obras de urbanización que debía haber realizado la Junta de Compensación, los propios reclamantes refieren que las obras de urbanización se recibieron por el ayuntamiento el 9 de julio de 2008. Asimismo, consta por ellos aportados el acuerdo de fecha 10 de marzo de 2010, de devolución del aval constituido por la Junta de Compensación, en la que se recoge la correcta ejecución de las obras de urbanización sobre la superficie de cesión. Por último, también aportan los propios reclamantes el acuerdo de la Asamblea General de la Junta de Compensación, de 24 de octubre de 2016, de disolución de la Junta por el cumplimiento de los fines propios.

A la vista de los datos expuestos, resulta también claramente extemporánea la reclamación de los daños y perjuicios derivados de la falta de ejecución de las obras por parte de la Junta de Compensación, habiendo los reclamantes dejado trascurrir ampliamente el plazo de un año desde que el ayuntamiento dio la conformidad a las obras de urbanización realizadas por la Junta de Compensación, y también desde el acuerdo de disolución de esta por cumplimiento de sus obligaciones, adoptado por su Asamblea General, de la que, debemos recordar, los reclamantes eran miembros.

La prescripción de la reclamación hace innecesaria cualquier otra consideración en cuanto al fondo de la misma, sin perjuicio de lo cual se procederá a su análisis.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado a los departamentos competentes el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por 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”. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- No obstante, cabe recordar que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no constituye una vía alternativa ni subsidiaria para revisar los actos administrativos que están sujetos a procedimientos específicos y que han devenido firmes, tal y como señala el Tribunal Supremo respecto de los actos tributarios en su Sentencia de 19 de julio de 2011, (Rec. casación 4912/2007). En efecto, ya recogimos en nuestro Dictamen 345/2019, que la seguridad jurídica impide que a través de la vía de la responsabilidad patrimonial se cuestione la legalidad del acto administrativo.

En la reclamación que nos ocupa, se pretende revisar la cuantía de la providencia de apremio emitida por el Ayuntamiento de Torrelodones, y abonada en el año 2009, lo que conllevaría la revisión de la liquidación previa, y sin atender a las causas de oposición al apremio previstas en el artículo 167 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Por otra parte, según refieren los reclamantes, esa providencia de apremio, cuya cuantía discuten, fue objeto de varios recursos, por lo que implicaría que por vía de la responsabilidad patrimonial se revisaran las resoluciones administrativas o judiciales que la confirmaron.

Respecto a la reclamación atinente a los gastos de urbanización no realizados por la Junta de Compensación y que los reclamantes dicen tener que asumir, el informe del arquitecto municipal refiere que la unidad de ejecución se delimitó en suelo urbano consolidado, únicamente con el objeto de la Unidad de llevar a cabo la cesión y urbanización de la zona necesaria para ampliar el viario en la calle y en el paseo, *“para mejora de alineaciones y obtención de plazas de aparcamiento y parada de autobús”*. Y añade que *“se desconoce si se pactó entre los particulares la ejecución de dichas obras necesarias para completar el estado de urbanización de la parcela objeto de reclamación, cuestión esta que no es ni ha sido en ningún momento objeto de*

actuación ni de supervisión municipal, ni era el objeto de la delimitación de la unidad de ejecución”.

Así, en principio y a falta de otros datos que contradigan al citado funcionario, no es cierto que las obras propias de la parcela de los reclamantes estuviesen incluidas en el objeto de la Junta de Compensación.

En todo caso, de existir algún incumplimiento es evidente que la responsabilidad directa correspondería, a la propia Junta, de la que los reclamantes formaban parte.

A este respecto, cabe recordar que 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).

Por su parte, el artículo 18 de la citada Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid establece que es obligación de los propietarios del suelo costear y, en su caso, ejecutar en las condiciones y los plazos fijados a tal fin y en el contexto del sistema de ejecución establecido al efecto, la totalidad de las obras de urbanización, incluida la parte que proceda de las obras precisas para asegurar la conexión del ámbito de actuación a las redes generales y, en su caso, supramunicipales de infraestructuras, equipamientos y servicios de la ordenación estructurante del planeamiento general y la integridad y funcionalidad

de éstas, así como para reforzar, mejorar o ampliar tales redes cuando sea necesario para compensar el impacto y la sobrecarga que suponga la puesta en uso del ámbito de actuación.

Por tanto, son los reclamantes quienes tienen que asumir los gastos de urbanización, y si estos optaron por adherirse a la Junta de Compensación, cualquier discrepancia interna respecto a la ejecución del proyecto, su presupuesto o liquidación de cuentas, podía ser objeto de recurso conforme se establecen en sus estatutos, sin que los reclamantes hayan acreditado impugnación alguna de los acuerdos de dicha Junta, incluida la disolución de la misma por cumplimiento de su objeto, ni cualquier otra acción contra la misma.

Así, el gasto de urbanización que se reclama, en tanto deriva de una obligación legal de los reclamantes, ya sea individualmente o como integrantes de la Junta de Compensación, no puede tener el carácter antijurídico exigible para que nazca la responsabilidad patrimonial ni, por ende, es trasladable al ayuntamiento.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al encontrarse prescrita y, en todo caso, por no apreciarse daño antijurídico atribuible al servicio público municipal.

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

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

Madrid, a 14 de noviembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 726/24

Sra. Alcaldesa de Torrelodones

Pza. de la Constitución, 1 – 28250 Torrelodones