

Dictamen nº: **341/17**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.09.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de septiembre de 2017, sobre la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto sobre responsabilidad patrimonial promovido por QUABIT INMOBILIARIA S.A. por los daños y perjuicios derivados de la controversia sobre la titularidad de la finca registral nº, que ha impedido su desarrollo urbanístico.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de diciembre de 2016 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, solicitud indemnizatoria presentada por la sociedad mercantil reclamante, debidamente representada por letrado, en la que en síntesis pone de manifiesto que la Comunidad de Madrid sostuvo durante años que la finca nº inscrita en el Registro de la Propiedad de San Agustín del Guadalix (en adelante, “*finca registral*”) formaba parte de una vía pecuaria y por tanto del dominio público, denegando por dicho motivo la aprobación de instrumentos de planeamiento

urbanístico que habrían permitido el desarrollo urbanístico de la finca en cuestión.

La reclamación refiere que por tal motivo la entidad reclamante inició un procedimiento judicial en el que recayó sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Madrid de 3 de mayo de 2012 en la que se declaró que la finca registral era propiedad de la sociedad reclamante y que tanto el recurso de apelación como el recurso de casación interpuestos por la Comunidad de Madrid contra dicha sentencia, fueron desestimados.

Considera, que al discutir la Comunidad de Madrid el derecho de propiedad de la reclamante sobre la citada finca, ha actuado de forma antijurídica.

Reclama indemnización por daño emergente y lucro cesante, por considerar que la actuación de la Administración ha provocado una situación de incertidumbre jurídica que ha impedido la continuidad de la actividad empresarial y ha anulado el derecho de propiedad de la reclamante durante los catorce años que ha mantenido el conflicto de titularidad cuestionando el derecho de propiedad, por los siguientes conceptos:

- 6.191.857,06 euros, en concepto de daño emergente por la pérdida de valor del suelo. Subsidiariamente a lo anterior, solicita que se acuerde indemnizar a la mercantil reclamante con una cantidad de 2.705.085,83 euros, en concepto de daño emergente por pérdida de valor del suelo, para el caso de que se considerase que el valor debe ser valorado asumiendo un uso industrial.

- 20.893.170,36 euros, en concepto de lucro cesante, por no haber podido realizar el desarrollo inmobiliario de la finca, como consecuencia del conflicto de titularidad planteado. Subsidiariamente a lo anterior, solicita que se acuerde indemnizar a la mercantil

reclamante con una cantidad de 2.349.340,18 euros, en concepto de coste de oportunidad.

- 243.757,22 euros, correspondiente a gastos realizados sobre la finca

- 15.009,02 euros, correspondiente a honorarios de abogados soportados para la preparación de la presente reclamación.

Los intereses legales que se devenguen sobre las cantidades anteriores, desde la fecha de presentación de la reclamación.

Acompaña a la reclamación la siguiente documentación: escritura de poder, nota simple del Registro de la Propiedad correspondiente a la finca, certificaciones del Registro de la Propiedad de diversas fincas, inclusive la correspondiente a la finca, escritura de compraventa nº, escritura de compraventa de 18 de mayo de 1984, escritura de donación de 14 de diciembre de 1995, escritura pública de 9 de abril de 2002, escritura de contrato de compraventa de 25 de abril de 2002, escritura de absorción de 27 de noviembre de 2006, escritura de cambio de denominación social, escritura de fusión, escritura de cambio de denominación social, convenio urbanístico de 21 de agosto de 1997, resolución de 11 de junio de 1999, recurso de reposición, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de junio de 2000, convenio de 31 de octubre de 2001, contrato de opción de compra, informes de valoración de fincas, reclamación previa a la vía judicial civil, demanda de juicio ordinario, escrito de contestación a la demanda formulado por la Comunidad de Madrid, sentencia de 3 de mayo de 2012, sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 25 de julio de 2013, sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2015, factura de un despacho de abogados e informe pericial de valoración del daño de 2 de diciembre de 2016 (folios 36 a 735).

SEGUNDO.- Desarrolla su reclamación en documento adjunto acompañado de documentación, de la que resultan relevantes para la emisión del presente Dictamen los siguientes hechos:

Mediante Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza, se transfiere la vía pecuaria denominada Descansadero Abrevadero “El Ardal”, en el término municipal de San Agustín del Guadalix.

La finca registral estaba incluida en la citada vía pecuaria.

La finca registral número fue adquirida en un 50% por una entidad mercantil en virtud de escritura de compraventa de 9 de abril de 2002 y el restante 50%, en virtud de un contrato privado de compraventa de participaciones sociales elevado a documento público el 25 de abril de 2002, al adquirir esta entidad, el 100% de las participaciones de otra entidad mercantil, titular del 50% de la finca.

La sociedad adquirente, previo proceso de fusión por absorción, modificó su denominación social y posteriormente se fusionó por absorción para constituir xxx quedando así integrada en el patrimonio de esta entidad la finca registral, entidad mercantil que cambió su denominación social por la de la hoy reclamante.

La finca formaba parte de la Unidad de Actuación número 35 (UA 35) clasificada como suelo urbano de uso industrial por las Normas Subsidiarias de Planeamiento de San Agustín del Guadalix de 23 de diciembre de 1986.

El 21 de agosto de 1997 se firmó un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix y los entonces propietarios de la finca en el que se acordaba, promover y tramitar con la revisión de

las Normas Subsidiarias, el cambio de uso de los terrenos de la UA 35 (en adelante PERI-I), pasando su uso, de industrial a residencial.

El Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix tramitó un Plan Especial de Reforma Interior (en adelante, PERI-I) que formaba parte de la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de dicho municipio, aprobado provisionalmente mediante acuerdo de 28 de julio de 1998. El acuerdo fue remitido a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes a los efectos de su aprobación definitiva.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante Acuerdo de 3 de junio de 1999 aprobó definitivamente la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de San Agustín del Guadalix y el catálogo de bienes a proteger, excepto en los aspectos y ámbitos recogidos en su apartado segundo, figurando entre ellos, el PERI-I para los que se aplazó la aprobación definitiva. El acuerdo se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 29 de septiembre de 1999.

En relación con el ámbito que nos ocupa, se aplazó la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior PERI-I y se procedía a la devolución del expediente al Ayuntamiento, al objeto de que se subsanaran las deficiencias que recogía el propio acuerdo en los siguientes términos:

“El Plan Especial de Reforma Interior PERI número I hasta que se incluyan las determinaciones relativas al río Guadalix establecidas en el apartado 2 A) del informe de la Dirección General de Educación y Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, se resuelva el conflicto de titularidad pendiente con la Dirección General de Agricultura y Alimentación, se ajuste en la ficha la superficie máxima edificable al aprovechamiento tipo asignado y se subsane el error detectado en la misma”.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante Acuerdo de 25 de mayo de 2000 aprobó definitivamente la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en los ámbitos que fueron objeto de aplazamiento en el acuerdo anterior, manteniendo única y exclusivamente el aplazamiento de la aprobación definitiva del PERI-I *“por los motivos expuestos por la Consejería de Medio Ambiente en los informes de fechas 5 de noviembre de 1998 y 23 de noviembre de 1999 del Servicio de Desarrollo Agrario (Sección Vías Pecuarias) en las que se considera que el citado PERI-I invade el Dominio Público de Vía Pecuaria”*.

Con posterioridad a dichos informes, el Servicio de Desarrollo Agrario (Sección de Vías Pecuarias) emitió otro informe el 13 de diciembre de 1999 en el que se indicaba que no procedía la aprobación del PERI-I mientras no se resolvieran las deficiencias que se reflejaban en sus informes anteriores, al invadir el citado PERI-I el dominio público de vías pecuarias.

El 31 de octubre de 2001 el Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix y los entonces propietarios de la finca registral formalizaron un Convenio en virtud del cual el Ayuntamiento se comprometía a solicitar ante la Comunidad de Madrid una modificación del trazado de la vía pecuaria, de forma que la misma no abarcara los terrenos del PERI-I, así como a entregar a la Comunidad de Madrid un terreno que le compensase por la disminución de superficie de la vía pecuaria, garantizándose así la integridad del dominio público pecuario.

El 9 de abril de 2003 la entidad xxx y la entidad yyy suscribieron un contrato de opción de compra para garantizar la adquisición de la finca denominada *“Las Cancheras”*, cuya entrega permitiría compensar la pérdida de superficie de la vía pecuaria.

La Dirección General del Suelo emitió informes de valoración de las fincas y en febrero de 2005.

La entidad reclamante inicia una acción declarativa de dominio respecto a la finca registral, resuelta por el Juzgado de 1ª Instancia de Madrid nº 3 Procedimiento Ordinario 433/2011, que por sentencia de 3 de mayo de 2012 estimó la demanda declarando que la finca registral *“constituye un bien de naturaleza patrimonial cuya titularidad corresponde a la demandante”*.

Los recursos de apelación interpuestos contra la citada sentencia por la entidad reclamante y la Comunidad de Madrid fueron desestimados por sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 25 de julio de 2013.

Contra dicha sentencia la Comunidad de Madrid interpone recurso de casación que fue desestimado por sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2015, declarando la adquisición *“ad usucapionem”*.

El fundamento de derecho tercero declara:

«Tampoco cabe admitir que la posesión “ad usucapionem” hubiera sido interrumpida en el caso presente por el hecho de que el Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza, dispusiera que el Estado le transfería el Descansadero Abrevadero “El Ardal”, en el término municipal de San Agustín de Guadalix. Se ha de entender así, en primer lugar, porque sería contrario a los más elementales principios de seguridad jurídica el que, vendida por el Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix la expresada finca en pública subasta, sin reserva alguna sobre existencia de vía pecuaria en ella –lo que hizo con autorización expresa del Estado-, pudiera interpretarse que dicha transmisión resultaba ineficaz, así como la posesión de buena fe a que dio lugar, por la mera enunciación del traspaso de dicha vía pecuaria por el

propio Estado a la Comunidad de Madrid, y en segundo lugar porque la interrupción de la prescripción no se ha producido en ninguna de las formas previstas para la prescripción del dominio en los artículos 1943 a 1948 del Código Civil, habiendo declarado esta Sala que ni siquiera la reclamación interrumpe la posesión apta para usucapir porque en esta materia no es aplicable el artículo 1973 del Código Civil, propio de la prescripción extintiva (sentencia de 20 septiembre 1984), debiendo concurrir alguna de las formas de interrupción previstas especialmente para el caso”»

TERCERO.- Recibida la reclamación, se la tuvo por presentada por oficio de 31 de enero de 2017 del jefe de Área de Recursos e Informes, en la que se indicaba el plazo para la resolución del procedimiento y los posibles efectos del silencio administrativo en su resolución.

Por parte de la instructora se han solicitado informes sobre los hechos que motivan la reclamación a la Dirección General de Urbanismo y a la Dirección General de Agricultura y Ganadería.

Esta última, por medio del subdirector general de Recursos Agrarios emite informe el 31 de marzo de 2017 informando desfavorablemente la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por su parte, la Dirección General de Urbanismo, emite informe el 2 de febrero de 2017 a través de la Subdirección General de Normativa Urbanística en el que se manifiesta:

“(...) que desde el 9 de diciembre de 2015 en que se tiene por firme la sentencia que dirime la titularidad, se tiene por cumplida la condición impuesta en el aplazamiento, y en consecuencia se puede aprobar el PERI 1. Con lo que no procede por este motivo reclamación alguna habida cuenta que -como demuestran las resoluciones judiciales- es cierto que existían diferencias en relación a la titularidad de la vía pecuaria, que fue lo que motivó el

aplazamiento. Se ha comprobado con el Área de Planeamiento que hasta la fecha no se ha solicitado el levantamiento del aplazamiento del acuerdo de la Comisión de Urbanismo de 25 de mayo de 2000, para que se aprobara definitivamente el PERI 1 por haberse cumplido la condición que motivó su aplazamiento. Lo que abunda en la inexistencia de responsabilidad en materia de urbanismo”.

Mediante oficio del jefe de Área de Recursos e Informes de 11 de abril de 2017, notificado con idéntica fecha, se procede a dar trámite de audiencia a la mercantil reclamante que comparece para tomar vista del expediente y obtener copia del mismo según consta en acta de comparecencia de 18 de abril de 2017.

Por medio de su representante, el 27 de abril de 2017 presenta escrito de alegaciones. En él insiste en los argumentos expuestos en su escrito de reclamación. Respecto al contenido del informe de la Subdirección General de Recursos Agrarios sostiene que la mercantil reclamante cuando compró la finca en abril de 2002 era conocedora del conflicto de titularidad existente si bien esperaba resolver el conflicto de forma rápida, a través de un acuerdo para cambiar el trazado de la vía pecuaria amparándose en el artículo 23 de la Ley 8/1998 y considera que dicho acuerdo no se formalizó por que la Comunidad de Madrid “no estaba dispuesta a aceptar la sustitución de la finca (que supuestamente formaba parte de la vía pecuaria) por la finca, sino que exigió a Quabit que le pagara el valor de mercado de la finca, valor de mercado que fue calculado asumiendo un uso residencial del suelo”. También destaca que la Comunidad de Madrid ha prolongado de forma improcedente el procedimiento judicial iniciado por la mercantil reclamante. Con respecto al informe de la Subdirección General de Normativa Urbanística precisa que el aplazamiento de la aprobación del PERI-I por parte de la Comunidad de Madrid fue una actuación antijurídica y califica de “cuestión ajena al objeto de este

procedimiento de responsabilidad patrimonial” el hecho de no haber solicitado el levantamiento de la suspensión de la tramitación de PERI-I desde que el Juzgado de Primera Instancia nº 3 dictó sentencia estimatoria de la demanda en la que se declara que la finca constituía un bien de naturaleza patrimonial propiedad de la mercantil reclamante.

Finalmente, con fecha 1 de junio de 2017, el secretario general técnico dicta propuesta de resolución en la que acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por la inexistencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y la actuación de la Administración.

CUARTO.- El día 2 de junio de 2017 tuvo entrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo en relación con este expediente de responsabilidad patrimonial.

A dicho expediente se le asignó el número 232/17. La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2017.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de su Ley Reguladora 7/2015, de 28 de diciembre (LRCJA), según el

cual: “3. En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expediente tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”.

En el caso que nos ocupa, la mercantil reclamante ha cifrado el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante, LPAC).

La entidad reclamante está legitimada activamente para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial en cuanto propietaria de la finca afectada por los hechos que motivan la reclamación.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, toda vez que los daños alegados por la reclamante se imputan a su actuación en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo (artículo 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) y en materia de vías pecuarias cuya competencia para el desarrollo legislativo y reglamentario, así como, para la ejecución, resulta de lo dispuesto en el artículo 27.2 del citado Estatuto de Autonomía.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año.

El artículo 67.1 párrafo segundo LPAC establece el modo de computar ese plazo de prescripción cuando se trata de actos anulados en vía judicial si bien en el caso que nos ocupa no nos encontramos ante una reclamación derivada de anulación por los tribunales de acto administrativo alguno puesto que la acción declarativa de dominio ejercitada por la mercantil recurrente tiene únicamente por objeto declarar judicialmente la propiedad de un bien frente a la persona que la discute o se atribuye el derecho de propiedad.

Así, el Tribunal Supremo en Sentencia 467/12, de 19 de julio con cita de la sentencia 1105/06, de 2 de noviembre ha señalado que la acción declarativa de dominio, como su propio nombre indica, va dirigida a obtener la mera declaración de existencia de la titularidad dominical, sin impetrar la condena a la restitución de la cosa. Su objeto por tanto, se concreta en la verificación de la realidad del título, lo que la hace especialmente indicada en los supuestos de perturbación sin despojo de la posesión, o de inquietación de la misma, así como en aquellos casos en los que se persigue integrar títulos incompletos o defectuosos de dominio, sobre todo en orden a su acceso al Registro de la Propiedad. De esta forma, la acción declarativa de dominio se proyecta como una acción de defensa y protección del derecho real, cuyo ejercicio queda amparado en el contenido y reconocimiento que del mismo se dispone en el artículo 348 del Código Civil, respecto del derecho de propiedad, como derecho paradigmático en el campo de los derechos reales. Con lo que se exige para su aplicación los mismos requisitos que para el ejercicio de la acción reivindicatoria salvo, como resulta lógico, el requisito de la posesión contraria del demandado que, por definición, no se contempla en el objeto de esta acción, de suerte que debe demostrarse el dominio de la cosa y su identificación.

Así pues, en cuanto al plazo de prescripción, habrá de estarse a lo previsto en el párrafo primero del citado artículo 67.1 LPAC al disponer que *“Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento*

de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

Siguiendo la lógica intrínseca de la reclamación, en relación con la doctrina de la *actio nata*, en el caso objeto del dictamen los perjuicios nunca se habrían hecho efectivos antes de dictarse la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2015, de esta forma, la reclamación, presentada el 7 de diciembre de 2016, ha de considerarse promovida dentro del plazo legal.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citad LPAC.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (recurso 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJ-PAC y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente en relación a una persona o grupo de personas;

b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal;

c) ausencia de fuerza mayor, y

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

También ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16 de marzo de 2016, (recurso 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que *“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una*

relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración.

En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, recurso 280/2009, que “... *la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*”.

La mercantil reclamante solicita ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos al no haber podido desarrollar urbanísticamente la finca registral al considerar la Comunidad de Madrid que dicha finca formaba parte de una vía pecuaria, denegando por este motivo la aprobación de los instrumentos de planeamiento necesarios para su desarrollo urbanístico.

Acreditado este hecho, resulta razonable suponer que la pérdida de la posibilidad de desarrollo urbanístico de la finca en cuestión le haya irrogado un perjuicio, con independencia de cuál haya de ser su concreta valoración económica, cuestión que sería objeto de análisis si concurrieran el resto de los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el presente supuesto, de los documentos incorporados al expediente resulta relevante destacar que la mercantil reclamante cuando adquirió la finca registral en el año 2002 era conocedora de que dicha finca registral ocupaba una vía pecuaria y que por dicho motivo formaba parte de la UA-35 clasificada como suelo urbano de uso industrial por las Normas Subsidiarias de Planeamiento de San Agustín del Guadalix aprobadas por la Comunidad de Madrid el 23 de diciembre de 1986. También era conocedora de que en el año 1997 se había firmado un convenio urbanístico por los entonces propietarios y el ya citado Ayuntamiento por el que se acordaba modificar la UA-35 de uso industrial a uso residencial y que el PERI-I que se tramitó para ejecutar dicho convenio formaba parte de la revisión de las Normas Subsidiarias de San Agustín del Guadalix y que el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 1999 aplazó su aprobación definitiva en dicho ámbito *“hasta que se incluyan las determinaciones relativas al río Guadalix establecidas en el apartado 2A del informe de la Dirección General de Educación y Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, se resuelva el conflicto de titularidad pendiente con la Dirección General de Agricultura y Alimentación, se ajuste la ficha, la superficie máxima edificable al aprovechamiento tipo asignado y se subsane el error detectado en la misma”*.

Asimismo, tuvo conocimiento desde la adquisición de la finca, que el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 25 de mayo de 2000 mantuvo el aplazamiento de la aprobación definitiva del PERI-I *“por los motivos expuestos por la Consejería de Medio Ambiente en los informes de fecha 5 de noviembre de 1998 y 23 de noviembre de 1999 del Servicio de Desarrollo Agrario (Sección de Vías Pecuarias) en los que se considera que el citado PERI-1 invade el dominio público de la Vía Pecuaria”*.

El reclamante, pudo ejercitar las acciones pertinentes desde el año 2002 para dirimir la controversia respecto a la finca registral, que

según manifiesta, le han impedido el desarrollo urbanístico, sin que los anteriores propietarios presentaran recurso alguno contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de junio de 1999 que aplazó la aprobación del PERI-I ni el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de mayo de 2000 que mantuvo el aplazamiento, puesto que la finca registral ocupaba la superficie de una vía pecuaria que impedía el cambio de uso, por lo que las consecuencias lesivas invocadas no pueden ser consideradas en modo alguno como expresión de un daño que no tenga el deber de soportar de acuerdo con la Ley, sumándose a ello la circunstancia de no haber solicitado, tras la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2015, el levantamiento del aplazamiento de la aprobación del PERI-I que le permitiría, en su caso, llevar a cabo la actuación urbanizadora de la finca registral, por lo que los daños alegados por la mercantil reclamante carecen de la imprescindible nota de antijuridicidad.

Tras el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza, la Comunidad de Madrid ha ejercido, en todo momento, las competencias sobre protección y conservación de vías pecuarias en los términos previstos en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, así como, las competencias que en materia de urbanismo le atribuye la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

Es decir, no solo no ha habido un ejercicio indebido de competencias, como afirma la entidad reclamante en su reclamación, sino que su actuación estaría legalmente justificada, lo que imposibilitaría reconocer como antijurídico el daño invocado.

Conviene advertir que la solicitud de la mercantil reclamante, desatiende el carácter marcadamente estatutario de la propiedad del suelo, en la que no existe más derecho al aprovechamiento que aquél

que, en un momento dado, se derive de la legislación y del planeamiento vigente.

En este sentido, señala el Tribunal Supremo, en Sentencia de 29 de octubre, de 2014 (recurso de casación 459/2012) que *«para que pueda hablarse de indemnización en los supuestos de reducción o supresión anticipada de derechos urbanísticos es imprescindible, como condición previa “sine qua non”, la de patrimonialización de estos derechos»*.

Carácter coyuntural de la propiedad del suelo, que se reconoce en el TRLS, en su artículo 8.1 cuando señala que *“el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien (...)”*.

Finalmente y tal como se ha indicado anteriormente, a la vista del informe de la Dirección General de Urbanismo de 8 de marzo de 2017, el interesado, a dicha fecha, no ha solicitado el levantamiento del aplazamiento de la aprobación del PERI-I acordada mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de mayo de 2000.

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

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada al no revestir el perjuicio invocado la condición de antijurídico.

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 7 de septiembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 341/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid