



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de diciembre de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 a instancia de qqqqq, S.L., representada por D. yyyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de noviembre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqqq, S.L., representada por D. yyyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la aplicación del proyecto de reparcelación "vvvvv"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de noviembre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 815/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 4 de junio de 2013 qqqqq, S.L., representada por D. yyyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 y la Junta de Compensación "vvvvv", debido a los daños causados por la privación singular que le ha ocasionado la aplicación del proyecto de



reparcelación "vvvv", ya que el recurso minero del subsuelo, que antes del procedimiento urbanístico le pertenecía como titular de la correspondiente concesión, pasa a pertenecer al propietario al que la Junta de Compensación asigna el suelo, lo que en definitiva supone una expropiación de su derecho a favor del titular del suelo.

Solicita una indemnización de 1.618.020 euros, para lo que toma en consideración que la superficie de la parcela de uso extractivo es de 51.451 m².

Añade que la existencia y alcance de la privación singular alegada resulta claramente del fundamento jurídico 8º de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxx2, de 10 de junio de 2013, que desestima el recurso de apelación interpuesto por la reclamante contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxx1 de 3 de septiembre de 2012.

El invocado fundamento jurídico de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León señala lo siguiente:

"OCTAVO.- Como última desviación denuncia la parte apelante que la Base RP-10 ha sido modificada y que no tiene justificación que para la parcela de uso extractivo se introduzca un coeficiente de valor unitario de repercusión por uso que es de 25,00, mientras que en el resto oscila entre 2,50-1,00, y que esto se va a traducir en un valor de adjudicación y unas cargas de urbanización completamente distintos y además sin justificación.

»Esta denuncia es rechazada por las partes apeladas quienes insisten; primero, en que la aplicación de un coeficiente 25,00 para valorar la parcela extractiva responde a una cuestión técnica; segundo, en que el coeficiente de 25,00 aplicado para aumentar el valor unitario de la parcela de uso extractivo no constituye un coeficiente de ponderación, como así lo aclara el arquitecto municipal, sino que se tiene en cuenta para valorar el uso del subsuelo que condiciona tremendamente el valor de dicha parcela, y que motiva que el proyecto de actuación reconozca a qqqq una indemnización de un millón de euros por una mínima afectación de dicho régimen de uso; y tercero, porque la legislación permite expresamente que en el proyecto de actuación se incluyan, sin limitación alguna, los coeficientes de ponderación que estimen necesarios para adecuar los valores de las parcelas resultantes con la realidad del mercado inmobiliario, según lo dispuesto en el art. 247 del RUCYL, sin que ello implique desviación alguna del proyecto de actuación con



determinaciones completas respecto de las determinaciones básicas del proyecto de reparcelación. También procede rechazar mencionada desviación y denuncia al no haberse acreditado que se infrinja en esta cuestión precepto urbanístico alguno y al no haberse probado que no sea ajustada a derecho.

»Es cierto, y así lo admiten todas las partes y los tres peritos que se aplica el coeficiente 25,00 para valorar la finca de uso extractivo citada y que este coeficiente es muy superior al aplicado para valorar las demás parcelas, pero también es verdad, como así resulta del expediente y lo pone de manifiesto el técnico redactor del proyecto de actuación, que la aplicación de dicho coeficiente en el presente caso, por un lado, se hace en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 247.b, inciso final, del RUCYL, es decir para valorar la presente parcela resultante que tiene un uso extractivo y a la que además se le reconoce una edificabilidad mínima de 0,01 m²/m², y por otro lado se aplica dicho coeficiente por el uso singular de extracción que tiene reconocido esa parcela, como así lo aclara, precisa y justifica el técnico redactor del proyecto.

»En relación con la aplicación de este coeficiente para la valoración de mencionada parcela resultante que tiene reconocido un uso extractivo nos encontramos que frente a la versión que ofrece el perito judicial de no estar justificado a su juicio la aplicación del citado coeficiente de 25,00 ya que le parece excesivo, según sus aclaraciones a presencia judicial, nos encontramos con el contenido del propio proyecto de actuación definitivamente aprobado y corroborado por los informes de los técnicos municipales y también con el propio informe del arquitecto redactor (...) que acompaña el Ayuntamiento con su escrito de contestación y que también ha comparecido a presencia judicial, explicando en esta comparecencia los motivos y razonamientos por los cuales se aplicó a esa parcela resultante de uso extractivo ese coeficiente tan elevado de 25,00 para valorar la misma, siendo estas razones el hecho de encontrarnos ante una parcela resultante con una importante superficie (más de 50.000 m²) en la que concurre una singular situación como es el uso extractivo que se le reconoce (que no deja de ser para el perito un uso industrial) que este uso preexistente ya revela que mencionada parcela tiene un importante valor de tal modo que este valor debe incrementarse con el valor de su urbanización para que pase a suelo urbano; y además añade dicho técnico redactor que la supuesta sobrevaloración de esta parcela resultante perjudicaría a ADIF que es la persona adjudicataria de dicha parcela resultante de uso extractivo, que nada ha dicho al respecto y que tampoco se ha quejado por dicha valoración, mientras que por otro lado



beneficiaría al resto de los propietarios, entre ellos la entidad actora, hoy apelante. Por tanto, siendo una mera cuestión de valoración la aplicación de referido coeficiente y resultando encontrarnos ante una mera cuestión técnica hemos de concluir que no resulta desvirtuado con el contenido del informe del perito judicial el criterio acogido en el Proyecto de Actuación, propuesto por la Junta de Compensación y luego aprobado por el propio Ayuntamiento de xxxx1, motivo por el cual también procede desestimar la presente denuncia”.

Segundo.- El 27 de agosto el técnico del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento emite informe, en el que se propone desestimar la reclamación, por cuanto la valoración que el proyecto de actuación asigna a esa parcela en nada afecta al régimen de explotación de la mina, que seguirá manteniendo su uso, salvo modificación del Plan Parcial.

Tercero.- El 17 de septiembre la Entidad Urbanística de Compensación del Sector SUD-14, Área de vvvv, Unidad de Actuación 1, formula alegaciones en las que niega la responsabilidad patrimonial que se le reclama solidariamente con el Ayuntamiento, por carecer la Junta de Compensación de la condición de Administración Pública. Invoca, además, que la acción para reclamar ha prescrito, pues el proyecto de reparcelación fue aprobado hace más de 4 años, el 4 de mayo de 2009 y, en cualquier caso, que no existe lesión o daño antijurídico, pues la empresa qqqq, S.L. ya fue indemnizada a causa de la extinción de su derecho.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la parte reclamante y a la Junta de Compensación, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 13 de noviembre de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo



Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.



b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por qqqqq, S.L., debido a los perjuicios derivados de la aplicación del proyecto de reparcelación "vvvvv".

La primera cuestión que debe abordarse, antes de entrar en el fondo del asunto, es si la parte reclamante ha ejercitado la acción en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



Como ha señalado este Órgano Consultivo en otras ocasiones (Dictámenes 536/2004, de 21 de octubre; 982/2005, de 24 de noviembre; o 567/2007, de 5 de julio), la formulación de la reclamación en el plazo de un año -plazo de prescripción- no es propiamente un requisito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino del ejercicio de la acción para hacerla efectiva, puesto que la obligación de presentar la solicitud en plazo y con todos los requisitos legalmente exigidos recae en el solicitante.

Para analizar esta cuestión ha de recordarse la reiterada jurisprudencia (*ae*, Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2003, que cita otra de 30 de septiembre de 1993) según la cual “por ser la prescripción un instituto no fundado en la justicia intrínseca sino en el principio de seguridad jurídica a fin de evitar en la medida de lo posible el ejercicio tardío de los derechos (Sentencias de 7 de enero de 1981, 30 de septiembre de 1986, 20 de octubre de 1988 y las en ella citadas, 14 de octubre de 1991), debe ser aplicada con espíritu restrictivo, de tal forma que cuando se ponga de relieve un simple atisbo de *animus conservandi* en quien la misma se pretende aplicar, habrá de entenderse interrumpido el plazo de prescripción (vid. Sentencia de 18 de septiembre de 1987 y las en ella citadas)”. Asimismo, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2002 señala que “la prescripción, como limitación del ejercicio tardío de los derechos en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigorista, por tratarse de una institución que, al no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo, hasta el punto de que el plazo prescriptivo no puede ser aplicado en forma absoluta que no permita ponderadas y racionales interpretaciones”.

En el caso sometido a dictamen, la doctrina expuesta permite concluir que la reclamación ha sido presentada fuera de plazo, ya que ésta se interpuso el 4 de junio de 2013, mientras que la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación “vvvv”, que la reclamante considera como causa del daño al atribuir al titular del suelo el derecho sobre el recurso minero del subsuelo que antes le pertenecía a ella como titular de la concesión, tuvo lugar el 4 de mayo de 2009. La interpretación flexible en la apreciación del cómputo del plazo de la prescripción no permite, por otra parte, atribuir en el presente caso efecto interruptivo al recurso contencioso-administrativo promovido por la entidad reclamante contra la desestimación presunta del recurso de reposición por ella interpuesto frente al acto de aprobación del proyecto, por cuanto que la



extinción del derecho minero que ahora se invoca no fue objeto de este proceso, ya que en ningún momento fue alegado por la demandante, sino que, en lo que ahora interesa, la discusión se centró en el coeficiente 25,00 de valor unitario de repercusión, que se introduce en la parcela de uso extractivo mediante la modificación de la base RP-10 del proyecto de actuación.

Por lo expuesto, debe apreciarse la concurrencia de la prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial, por aplicación del artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Conviene aclarar, que al haberse iniciado y sustanciado, en este caso, la tramitación del procedimiento hasta su fase última de dictamen de este Órgano Consultivo, este Consejo considera que la reclamación presentada ha de ser desestimada por prescripción, sin que proceda una simple inadmisión a trámite de la solicitud.

6ª.- La conclusión anterior, que es compartida por el Ayuntamiento, hace innecesario entrar en el análisis de las consideraciones de fondo acerca de la imputabilidad, el nexo causal o el reparto de responsabilidades entre el Ayuntamiento y la Junta de Compensación, no obstante lo cual, se efectúa a continuación una referencia a ellas, en atención a su tratamiento en la propuesta de resolución, para llegar también desde esta óptica a idéntica solución desestimatoria.

Según resulta del expediente remitido, la concesión minera de titularidad del reclamante resultó extinguida en una parte, ya que el nuevo régimen del Plan Parcial implicaba tal extinción por incompatibilidad con el nuevo uso, industrial y de espacios libres, asignado en el Plan. De conformidad con el artículo 246.e) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCYL), el titular tenía por ello derecho a la correspondiente indemnización, y así fue reconocida a favor de qqqqq, S.L. en el plan de actuación por importe de 1.000.000 euros, a sufragar por la Junta de Compensación en concepto de gasto de urbanización, de acuerdo con el artículo 198.3. b) RUCYL.

Pero, como indica el informe técnico municipal, la referida extinción afecta únicamente a "una parte de la cuadrícula, siendo el resto de la explotación compatible con los usos previstos, por lo que ninguna indemnización añadida es exigible.



»La parcela resultante PR-78 adjudicada al ADIF (folio 1625 del E.A. Proyecto de Actuación con determinaciones completas) tiene atribuido un uso predominante de actividad extractiva, siendo el uso natural, por tanto el de la extracción minera. (...)

»Si el planeamiento urbanístico (Plan Parcial) permite el uso extractivo en la parcela del ADIF PR-78, no hay extinción del derecho y por tanto no hay derecho a indemnización. El proyecto de actuación como no podría ser de otra manera no ha modificado los usos de las parcelas resultantes.

»La valoración que el proyecto de actuación da a esa parcela - 25,00- en nada afecta al régimen de explotación de la mina, que seguirá manteniendo su uso, salvo modificación del Plan Parcial”.

Estas previsiones de los proyectos de reparcelación no se han visto afectadas por los pronunciamientos recaídos en el proceso judicial iniciado por la reclamante, en el que ésta en ningún momento ha sostenido que su aprobación implique la extinción parcial de la concesión minera, que subsiste sobre la referida parcela, y que deba indemnizársele por tal concepto. Tal y como destaca la propuesta resolución “El fundamento jurídico 8º de la sentencia del TSJ, que qqqqq considera como generador de una privación singular de su derecho, no afecta a la concesión minera, no declara su extinción parcial, simplemente declara la validez de la solución dada por el PADCOR en relación a los derechos y deberes de los propietarios de terrenos en la reparcelación, en cuanto a la valoración de las parcelas resultantes y distribución correlativa de los costes de urbanización, sin efecto extintivo alguno sobre la concesión minera”.

A ello se añade, además, que el propio fundamento jurídico 8º de la Sentencia niega que la valoración asignada a la parcela determine la existencia de perjuicio para la empresa reclamante, pues “(...) la supuesta sobrevaloración de esta parcela resultante perjudicaría a ADIF que es la persona adjudicataria de dicha parcela resultante de uso extractivo, que nada ha dicho al respecto y que tampoco se ha quejado por dicha valoración, mientras que por otro lado beneficiaría al resto de los propietarios, entre ellos la entidad actora, hoy apelante”.



Puede afirmarse, por ello, que no se acredita por la parte reclamante el daño invocado como fundamento de su pretensión indemnizatoria, ni su vinculación causal con la actividad administrativa, motivos que son determinantes de la desestimación de fondo de la reclamación ejercitada.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqqq, S.L., representada por D. yyyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la aplicación del proyecto de reparcelación "vvvvv".

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.