

Expediente Núm. 314/2016
Dictamen Núm. 12/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de enero de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 16 de diciembre de 2016 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños y perjuicios derivados de la anulación judicial del Plan General de Ordenación Urbana de 2011.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de mayo de 2016, el interesado presenta en el Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la declaración judicial de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón.

Expone que es propietario, junto con su esposa, "de diversas parcelas que estaban ubicadas en el ámbito de suelo urbanizable denominado UZN R-3 (S) Bernueces y en el ámbito de suelo urbanizable denominado UZN-R.2 Granda, del Plan General de Ordenación Urbana" de 2005, posteriormente "incluidas en el sector de suelo urbanizable SUR-S-R.3 y en el sector de suelo urbanizable SUR-S-R.2 del Plan General de Ordenación Urbana aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Gijón, de fecha 13 de mayo de 2011".

Tras hacer referencia al inicio de la gestión urbanística a partir de junio de 2007, expone que "el 6 de julio de 2011 se presenta la adenda del proyecto de urbanización con las modificaciones solicitadas por el Ayuntamiento de Gijón, así como los proyectos del Enlace de la A-8 y el Ensanche de la Coria". Su último trámite -según reseña- habría sido la presentación del estudio de impacto ambiental en el mes de febrero de 2012, y el texto refundido del proyecto de urbanización, "sin que el Ayuntamiento haya realizado notificación alguna con posterioridad". Alude a continuación al expediente de expropiación, cuya caducidad se declara por resolución municipal de fecha 23 de abril de 2013, que fue objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón y finalizó por sentencia desestimatoria de 21 de julio de 2015; recurrida en apelación, fue confirmada por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 29 de enero de 2016.

Enumera los gastos destinados a la elaboración de "los planes y proyectos señalados, así como para la realización de las actividades resumidas" en relación con ese ámbito urbanístico, citando como tales los relativos a: "Redacción y elaboración del Plan Parcial./ Redacción y elaboración del proyecto de actuación./ Redacción y elaboración del proyecto de urbanización y adendas./ Redacción y elaboración del proyecto expropiatorio./ Visados./ Notaría y registros./ Asesoría jurídica y gerencia./ Funcionamiento general de la Junta de Compensación". Precisa que, "dado que las facturas de los años anteriores a la constitución de la Junta de Compensación figuran a nombre de

‘A’ se aportan los documentos que acreditan la realización del pago posterior al reclamante”.

En cuanto a los daños, indica que “como consecuencia de la anulación del Plan del 2011 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo” del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias “de 28 de febrero de 2013, confirmada por otra del Tribunal Supremo de fecha 6 de mayo de 2015 (...), todos esos gastos realizados han devenido inútiles”, precisando que “parte de dichos honorarios, concretamente los efectuados para el Plan Parcial (y) proyecto de urbanización, fueron reclamados como gastos inútiles en la reclamación de responsabilidad patrimonial que finalizó por Sentencia” del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias “de 8 de febrero de 2016. Además, los que se refieren (a) la gestión urbanística llevada a cabo” por la empresa que identifica y los asesores jurídicos “comprendidos entre la fecha de aprobación del Plan de 2005 y su anulación por la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de junio de 2012”, confirmatoria de la del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 15 de julio de 2009, “no fueron objeto de reclamación en cuanto a su importe total, sino únicamente en cuanto a su interés legal”.

Respecto al ámbito R-2 Granda, tras detallar “las actuaciones (...) realizadas en orden a la ejecución urbanística de este Plan Parcial (...) durante la vigencia del Plan General del año 2006”, explica que “posteriormente para las actuaciones llevadas a cabo en el año 2012, vigente el Plan del 2011, el 9 de febrero de 2012 se constituye la mercantil ‘B’, para promover la actuación del sector”, cuya composición y porcentajes de participación de los socios recoge. En cuanto a las actuaciones realizadas, manifiesta que “el 20 de abril de 2012 se presenta el Plan Parcial del sector SUR-S-R.2 Granda, que es aprobado inicialmente el 26 de junio de 2012 por la Junta de Gobierno”. Después de varios trámites, el 16 de julio de 2013 “el Ayuntamiento (...) acuerda dejar en suspenso la tramitación del Plan Parcial, acuerdo contra el que se presenta recurso de reposición y, finalmente, recurso contencioso-administrativo ante el

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón”. Señala que “antes de que se dictase sentencia en dicho procedimiento el Tribunal Supremo confirma la nulidad del (Plan General) del 2011, por lo que el procedimiento termina por carencia sobrevenida del objeto”. El proyecto de actuación se presenta el día 20 de abril de 2012, estando “pendiente de su aprobación inicial”, y “el documento ambiental del proyecto de urbanización” el 22 de febrero de 2012, recibándose con fecha 2 de enero de 2013 una “comunicación del Ayuntamiento de Gijón dando traslado al escrito de la Consejería de Medio Ambiente”.

Sobre los gastos generados por la elaboración de esos planes y proyectos en el ámbito señalado (gastos de redacción y elaboración del Plan Parcial, del proyecto de actuación, del proyecto de urbanización y sus adendas, visados, notaría y registros y asesoría jurídica), menciona en primer lugar los correspondientes a “la vigencia del primer Plan General anulado” y después los relativos a “las actuaciones llevadas a cabo a partir del año 2012”, precisando en relación con estos que “fue necesario realizar una serie de gastos” reflejados en diversas facturas “abonadas por la sociedad civil (...) que, a su vez, giraba las correspondientes facturas a sus socios, abonando la reclamante” las que identifica. Reitera que a causa de la anulación del planeamiento de 2011 “todos esos gastos han devenido inútiles”.

En otro orden de cosas, expone que a partir del año 2009 las parcelas propiedad del reclamante que conforme al Catastro estaban clasificadas como inmuebles rústicos pasaron a tener la consideración de inmuebles urbanos, y como tales comenzaron a tributar a efectos del Impuesto sobre Bienes de Naturaleza Urbana”. Señala que “dicha consideración se mantiene actualmente pese a la sucesiva anulación de los Planes Generales de esta ciudad (...). Por lo tanto, como consecuencia de la anulación del Plan del 2011 el daño causado se traduce en el importe ingresado en pago de las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles practicadas conforme a un valor catastral que no obedece a la realidad del inmueble”.

Finalmente, sintetiza daños ocasionados en “los gastos inútiles realizados en ejecución del planeamiento anulado relativos a ambos ámbitos, más su actualización”, y “los importes satisfechos por el Impuesto de Bienes Inmuebles de las fincas situadas en ambos ámbitos por los ejercicios 2009 a 2015, más su interés legal”.

Razona que “el reclamante por sí, o por medio de la Junta de Compensación en el caso del suelo urbanizable de Bernueces, cumplió todos los requisitos para la sucesiva adquisición de facultades o derechos previstos en la legislación urbanística (...) hasta que el Plan del 2011 fue anulado por Sentencia” del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias “de 28 de febrero de 2013”, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015.

Afirma que la responsabilidad patrimonial que “se contempla en el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 (...) es la que se ejercita en la presente reclamación”, si bien añade que “la legislación urbanística contiene otros supuestos de responsabilidad patrimonial en los artículos 38, 39 y 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”, cuyo “artículo 39 reconoce el derecho de indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación”, transcribiendo el epígrafe a) del apartado 1 del precepto, en el que “se reconoce un supuesto indemnizatorio independiente del resto de los previstos en la citada Ley”.

Frente a una eventual alegación municipal de ausencia de patrimonialización de derechos, considera que las circunstancias concurrentes exceden “la `alteración´ a que se refiere el art. 48 señalado”, pues se da la “singular situación de que el Plan General ha sido anulado dos veces consecutivas en un espacio temporal breve, sin que se hayan consumido los plazos previstos para su ejecución. Por lo tanto, no estamos ante estándares usuales de la modificación del planeamiento”, y -a su juicio- “se viola el principio de confianza legítima del reclamante”.

Tras recordar “que la tramitación y aprobación del Plan del 2011 pretendía eliminar la inseguridad jurídica ocasionada con la nulidad del Plan del 2005”, indica que “el artículo 48 hace referencia a que no hayan transcurrido los plazos previstos para el desarrollo del planeamiento, y es evidente que no había transcurrido dicho plazo, toda vez que si este entró en vigor con fecha de 20 de mayo del 2011 el ROTU establece para la gestión del suelo urbanizable un periodo de seis años conforme al artículo 342.1.b).2./ Lo cierto es que el Plan del 2011 solo se aplicó por un periodo inferior a los 2 años, pues la sentencia anulatoria” del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias “es de fecha 28 de febrero de 2013 (...), y a partir de ese momento, por aplicación de la teoría del efecto entre partes de las sentencias anulatorias de disposiciones de carácter general no firmes, el Ayuntamiento paralizó los desarrollos urbanísticos de aquellos ámbitos previstos en el mismo pero no recogidos en el planeamiento anterior (Plan de 1999). De contrario se dirá que en el caso del ámbito urbanizable de Bernueces la responsabilidad es de la Junta de Compensación, pues por causas imputables a ella el procedimiento expropiatorio caducó y no fue posible continuar el desarrollo urbanístico. Ciertamente existen pronunciamientos judiciales que reconocen la conformidad a derecho de la caducidad. Sin embargo, no se puede olvidar que dicha caducidad” (posterior a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que declaró la nulidad del planeamiento de 2011) “no hubiese supuesto obstáculo alguno para que la Junta continuase con el desarrollo del ámbito, ya que en caso de que el Plan General de 2011 no estuviese incurrido en nulidad la Junta podría no haber recurrido dicha declaración de caducidad e instar de nuevo el inicio de un nuevo proyecto expropiatorio, y la única causa de que no se haya hecho así es la nulidad del Plan General del 2011”. Entiende que “la única opción de la que dispuso la Junta de Compensación fue la de recurrir el acuerdo municipal que declaraba la caducidad. La opción de iniciar de nuevo el procedimiento expropiatorio, opción legal y válida en otras circunstancias, en este caso le fue privada a la Junta de Compensación por la recién declarada

nulidad del Plan por la citada sentencia". Insiste en que "la única causa por la que no fue posible continuar con la actividad urbanizadora es la nulidad del Plan General, y los únicos responsables de tal nulidad son las Administraciones autoras del acto, que por segunda vez redactan un Plan General incurso en causa de nulidad. Así, el único responsable de que no se hayan patrimonializado derechos es la" propia "Administración".

En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, indica que "el hecho determinante de la responsabilidad es la ilicitud del planeamiento general definitivamente anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 (...), notificada el 21 de mayo de 2015", añadiendo a continuación que "el plazo empezará a contarse a partir del día siguiente al momento en que hubiese adquirido la firmeza la sentencia que anuló o declaró la nulidad del acto o disposición".

Afirma que existe "relación causal entre la actuación administrativa de las Administraciones municipal de Gijón y autonómica respecto del daño que se ha causado como consecuencia de la anulación de dicho planeamiento" y "responsabilidad concurrente" de la Administración municipal y de la autonómica, anunciando que ejercita "la acción resarcitoria (...) contra ambas Administraciones".

La indemnización total solicitada asciende a noventa y tres mil quinientos noventa y cinco euros con cuarenta y tres céntimos (93.595,43 €), de los cuales 9.983,82 € corresponden a gastos inútiles del ámbito de Bernueces y 66.433,19 € del ámbito de Granda, y 17.178,42 € a los gastos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles generado por las parcelas propiedad del reclamante que "actualmente tienen la consideración de suelo no urbanizable". Precisa que los gastos inútiles deberán actualizarse desde la fecha del pago, y el importe de los recibos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles incrementarse con el interés legal del dinero.

Adjunta, en soporte digital, diversa documentación acreditativa de su petición, entre la que se encuentra: a) Escritura de adjudicación de herencia y

extinción de la comunidad hereditaria. b) Certificación emitida por el Secretario de la Junta de Compensación UZN-R.3 (S) de Bernueces, relativa al porcentaje de participación y superficie propiedad del reclamante. c) Contratos suscritos por "A", con diversos profesionales para la redacción del Plan Parcial, el proyecto de construcción y dirección de obra y coordinación urbanística y la gestión de adquisición de terrenos del suelo urbanizable UZN-R.6 (NS). d) Facturas emitidas por diversos profesionales y por la Junta de Compensación de Bernueces UZN R-3 en relación con el desarrollo urbanístico del sector y por servicios relacionados con la adquisición de los terrenos. e) Contratos suscritos por "Z" con diversos profesionales para la redacción del Plan Parcial, el proyecto de construcción y dirección de obra y coordinación urbanística y la gestión del establecimiento de una Junta de Compensación en el ámbito del suelo urbanizable UZN-R.2 (S). f) Facturas emitidas por diversos profesionales y por la sociedad civil "Y" en relación con el desarrollo urbanístico del sector. g) Recibos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes a los ejercicios 2010 a 2015.

2. Consta en el expediente el acuse de recibo de la reclamación por la correduría de seguros y la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Gijón.

3. Mediante oficio de 8 de junio de 2016, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente solicita un informe al Ayuntamiento de Gijón sobre la reclamación formulada por el interesado por los mismos hechos ante la Administración autonómica el 20 de mayo de 2016.

4. El día 25 de julio de 2016, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, la unidad tramitadora del expediente, el plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento y el sentido del silencio administrativo.

5. Con fecha 15 de julio de 2016, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón solicita, al amparo de lo establecido en el artículo 18 del Real Decreto 429/1993, de 26 de mayo, un informe a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente sobre las cuestiones planteadas por el interesado y la existencia o no de relación de causalidad entre los daños alegados y la actuación de esa Administración, así como cualquier otra información que pueda ser relevante para resolver la reclamación.

6. Mediante oficio de 21 de julio de 2016, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos solicita al Servicio Administrativo de Urbanismo y al Servicio Técnico de Urbanismo un informe sobre las cuestiones planteadas en la reclamación.

En la misma fecha, requiere un informe a la Jefa del Servicio de Gestión de Ingresos en relación con la devolución de las cantidades abonadas por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por los terrenos propiedad del reclamante.

7. El día 25 de julio de 2016, la Jefa del Servicio de Gestión de Ingresos emite un informe sobre el carácter indemnizable de los importes satisfechos por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En él indica que "la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, introdujo una modificación que es de aplicación a los terrenos afectados por la anulación de los Planes Generales./ En cumplimiento de dicha ley, la Gerencia Regional del Catastro dictó acuerdo de fecha 23 de diciembre de 2015, en virtud del cual inició procedimiento simplificado de valoración colectiva previsto en el artículo 30.2.g) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Dicho procedimiento es de aplicación a los suelos afectados por la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) de Gijón operada por Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015. El artículo 30.2.g) de la Ley del Catastro establece que `cuando, con motivo de la

anulación o modificación del planeamiento, el suelo de los inmuebles pierda la consideración de suelo de naturaleza urbana, no estando incluidos en los supuestos recogidos en las letras c), d), e) y f) del apartado 2 del artículo 7, se podrán valorar como bienes inmuebles rústicos, considerando, en su caso, su localización'./ La valoración dada a estos terrenos con la nueva calificación de rústicos tiene efectos desde el 1-1-2016, de conformidad con el artículo 30.3".

8. Con fecha 13 de septiembre de 2016, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón acuerda ampliar el plazo máximo para dictar la resolución expresa en el presente procedimiento atendiendo al "número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas" por los daños y perjuicios derivados de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón de 2011, "los ámbitos urbanísticos afectados, el importe reclamado, documentación aportada, así como la complejidad de la naturaleza del asunto que debe analizarse, aun cuando se han adoptado los medios necesarios" para resolver en plazo.

Consta la notificación de la citada resolución al interesado.

9. El día 16 de septiembre de 2016, los Jefes de los Servicios Técnico y Administrativo de Urbanismo emiten un informe conjunto sobre los aspectos requeridos. En él manifiestan, respecto a la cuestión relativa a "de qué modo la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) 2011 afectó a la situación urbanística de los terrenos incluidos en el ámbito RS Bernueces", que, "conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que tiene el carácter de legislación básica, todo el suelo se encuentra en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado, estando en la situación de suelo rural el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, así como el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado hasta que termine la

correspondiente actuación de urbanización; definiendo el suelo urbanizado como aquel que ha sido urbanizable en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación./ El punto 4 del artículo 7 de dicho texto legal indica que las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobadas y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de estas./ De conformidad con lo anterior”, señalan que “la anulación” del Plan General de Ordenación Urbana 2011 “no afectó en modo alguno a la situación urbanística de los terrenos incluidos en ese ámbito, ya que su desarrollo había quedado paralizado con anterioridad a esa anulación por causas imputables a la propia Junta de Compensación que determinaron la declaración de caducidad del expediente expropiatorio en fecha 23 de abril de 2013 (acuerdo de la Junta de Gobierno Local), sin que ni siquiera llegara a iniciarse obra alguna de urbanización conducente a transformar la situación urbanística de esos terrenos; es decir, antes y después de la sentencia dicho suelo mantiene la situación básica rural (...). Es más”, como recoge el citado precepto legal “(art. 7.4 del TRLS), la caducidad de cualquiera de los instrumentos de ordenación y ejecución restituye el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación./ Consecuentemente, la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) 2011, entretanto se tramita una nueva revisión, ha supuesto la entrada en vigor provisional del (Plan General de Ordenación Urbana) 1999, y con ello la recuperación de la clasificación de suelo no urbanizable de aquellos nuevos suelos urbanizables propuestos en el planeamiento anulado que no llegaron a transformarse, como le ocurre al antiguo sector UZN-R3 que ahora nos ocupa”, precisando que “en este caso debe tenerse en cuenta que el sector no llegó a transformarse por la interrupción de la tramitación de los instrumentos precisos por causas imputables a los propietarios promotores con anterioridad a que se anulara el planeamiento. Podemos decir que, conforme al TRLS, ni siquiera se

llegaron a iniciar las actuaciones de urbanización sobre los terrenos a los que se refiere la reclamación”.

En cuanto al “modo” en que “la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) de 2011 afectó a la situación urbanística de los terrenos en el ámbito del R2 de Granda”, indican que, “tal y como se ha señalado (...) respecto a la situación de los terrenos en el otro ámbito, el R3, cabe reiterar lo dispuesto en el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”, así como el contenido del artículo 7.4 de la misma norma. A la vista de ello, informan “que en el ámbito del R2 de Granda no se ha tramitado ningún instrumento de equidistribución, ni proyecto de urbanización, únicamente fue presentado en su día el Plan Parcial en cuya aprobación inicial se recogían varias condicionales; entre otras, la relativa al necesario informe de la Confederación Hidrográfica, así como el de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. A tal efecto, se pone de manifiesto que en junio de 2012, en base al (Plan General de Ordenación Urbana) 2011, que repetía las determinaciones del anterior (Plan General de Ordenación Urbana) 2005, fue aprobado inicialmente un nuevo documento de Plan Parcial presentado por los promotores, el cual la Confederación Hidrográfica informó desfavorablemente”. Añaden que “las Sentencias dictadas por el Juzgado de lo Contencioso N.º 1 de Gijón de fechas 8 de mayo y 28 de julio de 2015, con ocasión de anteriores reclamaciones patrimoniales interpuestas por la Junta de Compensación de Bernueces basadas en la anulación del (Plan General de Ordenación) 2005, recogieron expresamente que el proyecto de urbanización presentado en su día por la Junta no cumplía, como así señaló el informe emitido por la Consejería de Medio Ambiente, con la legislación vigente en materia ambiental, y que `por tanto la sujeción del proyecto de urbanización al trámite de evaluación de impacto ambiental no es consecuencia de la anulación del Plan original, ni del nuevo Plan de 2011, sino de la aplicación del RDL 1/08 mencionado, que es una normativa estatal de obligatoria observancia (...). Ha de añadirse que el

proyecto de urbanización, cuyos gastos se reclaman, no llegó a ser aprobado, por lo que el recurrente no había adquirido un derecho subjetivo consolidado a un determinado proyecto de urbanización, de modo que no se generó un daño indemnizable (...). En consecuencia, ninguna actuación de urbanización se había iniciado en el momento de dictarse la sentencia que anuló el documento de revisión del (Plan General de Ordenación Urbana) y (...) no se ha patrimonializado ningún derecho por parte de los propietarios”.

A continuación se pronuncian en relación con la cuestión de “si las actuaciones urbanísticas en los ámbitos señalados se realizaron en los plazos previstos para el desarrollo del proceso urbanístico, y punto en el que el mismo se encontraba en el momento de la anulación” del Plan General de Ordenación Urbana por sentencia del Tribunal Supremo publicada el 21-5-2015, así como sobre “los motivos causantes de la caducidad” del procedimiento expropiatorio, precisando si la anulación del Plan General de Ordenación Urbana “fue la causa de no haberse iniciado un nuevo procedimiento”. Afirman que “los promotores del suelo urbanizable de Bernueces ya habían iniciado su desarrollo en el año 2007 al amparo del (Plan General de Ordenación Urbana) 2005; de hecho, el Plan Parcial fue aprobado definitivamente el 13 de noviembre del año 2008 y sus determinaciones se incorporaron al (Plan General de Ordenación Urbana) 2011./ El desarrollo de este suelo no se vio interrumpido hasta que se declara la caducidad del procedimiento expropiatorio por el impago de los justiprecios por parte de la Junta. Esa y no otra es la causa de la paralización de ese procedimiento, dado que el hecho de no haber continuado con el procedimiento expropiatorio, pago y ocupación de las fincas impidió que se pudiera aprobar el proyecto de compensación, así como el de urbanización. En todo caso, ese hecho es imputable a la Junta de Compensación, como así se hizo constar en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 23 de abril de 2013, por el que se declaró la caducidad del procedimiento expropiatorio iniciado a instancia de la Junta de Compensación”, y cuya validez confirmaron las sentencias que cita, que resolvieron los recursos presentados contra el

mismo y "en las que se hace constar cómo fueron las dificultades económicas de la Junta para hacer frente a los pagos a los que resultaba obligada la causa de la paralización del procedimiento, y en consecuencia de la declaración de caducidad; es más, el (Tribunal Superior de Justicia) al analizar a instancia del recurrente si existió desviación de poder en ese acuerdo concluye desestimando esa pretensión, ya que el Ayuntamiento no ha hecho otra cosa que ceñirse al ordenamiento jurídico apreciando la concurrencia de la caducidad, y recoge expresamente que "según la parte apelante el vicio se ha cometido porque lo pretendido por el Ayuntamiento es impedir por todos los medios la ejecución urbanística del ámbito litigioso, pero opone la apelada que obra en el Acta de la Asamblea de la (Junta de Compensación) de 5 de marzo de 2013, que tuvo lugar pocos días después de dictarse la Sentencia de esta Sala (...) de 28 de febrero de 2013 (...) mediante la que se anuló el (Plan General de Ordenación Urbana) de Gijón, la declaración de la Presidencia de la (Junta de Compensación) que para no comprometer la viabilidad de la futura reclamación por entenderse que se había desistido en el ejercicio de sus derechos, seguir los trámites a los que está obligada (...) y que, en su caso, sea el Ayuntamiento el que paralice la vía ejecutiva del procedimiento de expropiación para conseguir la finalidad propuesta. Es decir, esgrime la parte apelada, frente a la alegación de la apelante, que quien usó el ardid con finalidad distinta a la fijada en el ordenamiento jurídico fue la apelante", por lo que concluye desestimando el recurso y condenando en costas a la recurrente". Por tanto, consideran que "queda claro que en ningún caso cabe entender que fuera la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) la causante de la paralización del desarrollo urbanístico de ese suelo./ En cuanto al ámbito de Granda, el R2, pese a que el nuevo Plan Parcial presentado en función del (Plan General de Ordenación Urbana) 2011 (...) llegó a ser aprobado inicialmente el 26 de junio de 2012, los condicionales establecidos en el acuerdo, las cuestiones que motivaron el informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica al Plan Parcial, no fueron posteriormente subsanados, por lo que, siendo esos informes determinantes y

no reuniendo los requisitos técnicos necesarios no era posible continuar su tramitación”.

Por último, y en referencia a si “todos los gastos originados por las actuaciones desarrolladas han resultado inútiles como consecuencia de la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) de 2011”, señalan que, “con respecto al ámbito del R2 (...), tal y como se ha dicho, el nuevo Plan Parcial que fue presentado por los promotores fue objeto de condicionales en el acuerdo de aprobación inicial, y había sido objeto de informe desfavorable (...) de la Consejería de Infraestructuras y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, por lo que, no habiéndose realizado las correcciones precisas ni cumplido los requisitos técnicos necesarios, no fue posible continuar con su tramitación”.

Acompañan la siguiente documentación: a) Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local con fecha 3 de noviembre de 2015, en el que se resuelven los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Asamblea General de la Junta de Compensación del Sector UZN R3, Bernueces, denegándose la petición de disolución formulada por dicha Junta y desestimando los recursos interpuestos por dos entidades mercantiles en cuanto al resto de las cuestiones planteadas. b) Informe emitido por la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico el 8 de marzo de 2013, en relación con el Plan Parcial del sector de suelo urbanizable SUR-S-R-2, Granda, en sentido desfavorable. c) Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón, de fecha 23 de abril de 2013, por el que se declara, por causas imputables a la Junta de Compensación del sector UZN-R3 Bernueces, la caducidad del expediente de expropiación que se indica. d) Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 21 de julio de 2015, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo presentado contra la desestimación por silencio administrativo de los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución de la Junta de Gobierno de 23 de abril de 2013, sobre declaración de caducidad del expediente de

expropiación de las fincas cuyos propietarios no se habían adherido a la Junta de Compensación del Sector UZN-R3 (S) Bernueces. En ella se estima “conforme a derecho la declaración de caducidad que contiene la resolución recurrida”. e) Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 29 de enero de 2016, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto frente a la anterior.

Consta la remisión del informe, con fecha 23 de septiembre de 2016, a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

10. Mediante escritos de 13 de octubre de 2016, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos comunica al reclamante y a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente la apertura del trámite de audiencia.

Consta la comparecencia del interesado el día 4 de noviembre de 2016 para examinar el expediente y otorgar representación *apud acta* a favor de la letrada que indica.

11. Con fecha 13 de octubre de 2016, emite informe el Secretario de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA). En él, tras resumir los antecedentes del asunto que nos ocupa, alude a los artículos 4, 38 y 39 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y destaca que para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial “es preciso además que concurren los requisitos establecidos en el artículo 139” de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siendo necesario “que se haya causado al interesado una lesión efectiva en su patrimonio, lo que en el ámbito urbanístico exige, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, que se hayan patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos”, citando diversas sentencias al efecto. Señala que “del examen de la solicitud de responsabilidad patrimonial (...) se deduce que no se ejecutó efectivamente la urbanización de los terrenos afectados, por lo que no cabe

reconocer derecho a indemnización por ‘lucro cesante’, entendido como la traducción económica de los derechos urbanísticos incorporados a su patrimonio por el propietario mediante el cumplimiento de los deberes de equidistribuir, urbanizar, realizar las cesiones obligatorias, obtener licencia y edificar conforme a ella (...). En el caso al que se contrae la reclamación (...) no se había aprobado el preceptivo proyecto de urbanización, por lo que no existían los instrumentos de planeamiento y de ejecución necesarios para legitimar el inicio de las obras de urbanización”.

En cuanto al posible daño emergente consistente en los “gastos que han devenido inútiles como consecuencia de la nulidad del Plan”, y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana serían susceptibles de indemnización en caso de cumplirse los requisitos establecidos en el mismo, afirma que los relacionados con el pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles no se incluyen en el citado precepto, por lo que “no concurre la causa legal generadora del derecho a indemnización”.

Sobre los gastos relativos a la tramitación del Plan Parcial y de otros instrumentos de gestión, subraya que “el reclamante ciñe estos gastos a documentos realizados para desarrollar el Plan General del año 2005”, por lo que “incurrió” en ellos “para ejecutar el ámbito UZN R-3 Bernueces y el ámbito UZN-R2 Granda del Plan General aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Gijón en sesión de 30 de diciembre de 2005”, y que “cuando el Tribunal Supremo dicta la Sentencia (de) 26 de junio de 2012 confirmando la nulidad del mismo dicho Plan General llevaba más de un año derogado, dado que el Ayuntamiento de Gijón, a pesar de estar pendiente de casación la citada sentencia anulatoria, había iniciado la tramitación de una revisión del (Plan General de Ordenación) que culminó con su aprobación definitiva por el Ayuntamiento Pleno en fecha 13 de mayo de 2011 (...). En consecuencia, el acto que motivaría la indemnización reclamada sería el de la aprobación de la revisión del (Plan General de Ordenación Urbana) del año 2011, y el efecto

lesivo se manifestaría desde el 20 de mayo de 2011, fecha de su publicación” en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. Teniendo en cuenta el plazo de un año establecido en el artículo 142 de la LRJPAC, “la reclamación interpuesta sería extemporánea al haberse formulado más de un año después de la publicación del nuevo (Plan General de Ordenación Urbana) de Gijón”.

Por último, indica que “aunque se admitiera que los daños invocados (...) tienen su causa en la declaración de nulidad del Plan General de Ordenación de Gijón del año 2011 (...), la Administración del Principado de Asturias no sería responsable solidaria de los mismos, por cuanto que el motivo determinante de la declaración de nulidad del Plan es imputable exclusivamente al Ayuntamiento de Gijón”, según razona.

12. El día 4 de noviembre de 2016, el reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que señala que “nada tiene que ver (...) lo reclamado con lo alegado por el Ayuntamiento de Gijón”, ya que no se reclama la pérdida de aprovechamiento urbanístico, sino algo bien distinto consistente en los gastos en que se ha incurrido en el procedimiento de gestión urbanística”.

En cuanto al ámbito UZN-R3, rechaza que la caducidad del procedimiento expropiatorio “pueda suponer la exoneración de la Administración por su responsabilidad en la anulación del planeamiento, pues lo cierto es que tal anulación fue lo que impidió el desarrollo urbanístico de estas áreas de planeamiento”.

En relación con el ámbito UZN-R2, “cierto es que existían informes desfavorables relativos al Plan Parcial presentado en el año 2012 bajo la vigencia del Plan del 2011”, pero aquellos versaban sobre “meras cuestiones técnicas que fueron oportunamente solucionadas”, tal y como consta en un correo electrónico del mes de abril de 2013 que aporta (enviado por la empresa de ingeniería redactora del proyecto de urbanización). Manifiesta que “la Junta de Gobierno, en fecha 16 de julio de 2013, acuerda dejar en suspenso la tramitación de este Plan Parcial, contra lo que se formula recurso de reposición

en fecha 2 de agosto de dicho año (...), que sería desestimado por acuerdo de la propia Junta de Gobierno de 3 de septiembre, contra la que se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo, subrayando que “la presente reclamación (...) no se refiere al Plan Parcial presentado en el 2008”.

Adjunta diversa documentación consistente, además de en el mencionado correo electrónico, en escritos presentados en el registro municipal en los meses de mayo y julio de 2013 por el Presidente de la sociedad civil “Y” en relación con el desarrollo del sector.

13. Con fecha 12 de diciembre de 2016, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos formulan propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella hacen referencia al informe de la CUOTA, incorporado “al efecto de lo dispuesto en el art. 140 de la Ley 30/1992 (...), que regula el supuesto de responsabilidad concurrente (...) cuando la gestión dimane de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas, como ocurre en el presente caso”. También reproducen el contenido del informe emitido por los Servicios Técnico y Administrativo de Urbanismo y el del Servicio de Gestión de Ingresos, y concluyen que “puede afirmarse que no concurren en el interesado los requisitos exigidos en la normativa general y específica para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración y el derecho a indemnización en cuanto a los gastos en que se ha incurrido en el procedimiento de gestión urbanística, al concurrir el incumplimiento de los deberes inherentes al desarrollo urbanístico por causas imputables a los propios promotores, rompiendo el nexo causal con el funcionamiento de la Administración”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de diciembre de 2016, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de

reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en el Ayuntamiento de Gijón con fecha 20 de mayo de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en

adelante LRJPAC), y al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, está el interesado, propietario de terrenos en los sectores SUR S R-3 (Bernueces) y SUR S R-2 (Granda) delimitados en el planeamiento urbanístico de Gijón, activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

Concorre igualmente la legitimación pasiva de la Comunidad Autónoma, a quien el reclamante imputa una responsabilidad concurrente en tanto que titular de la competencia de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana, delegada en el municipio en los términos de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril. A su vez, el Ayuntamiento entiende que la presente constituye una de las fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas, reguladas en el artículo 140 de la LRJPAC.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el apartado 4 del artículo 142 de la LRJPAC establece que la "anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a

reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 20 de mayo de 2016, habiéndose dictado el día 6 de mayo de 2015 la Sentencia del Tribunal Supremo por la que se desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Gijón, varias entidades mercantiles y dos Juntas de Compensación contra la Sentencia de 28 de febrero de 2013 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias. El reclamante indica que la sentencia fue “notificada el 21 de mayo de 2015”, y, dado que también el Ayuntamiento refiere en la propuesta de resolución que aquella fue “publicada” en esa fecha resulta claro que la acción se ejercita dentro del plazo de un año legalmente determinado.

Sin embargo, debemos poner de manifiesto -tal y como señala el propio interesado- que este ya había reclamado con anterioridad en relación con el ámbito urbanístico definido con arreglo al Plan General de Ordenación Urbana del año 2005 como UZN R-3 S (Bernueces) “gastos inútiles” consistentes en “parte de (...) honorarios, concretamente los efectuados para el Plan Parcial, proyecto de urbanización”. La correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial fue resuelta por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 8 de febrero de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:175- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), que afirma en sus fundamentos jurídicos que “el daño por el que reclama (...) no deriva de la declaración de nulidad del citado (Plan General de Ordenación Urbana) de 2005, pues el mismo, antes de la nulidad declarada, había sido derogado por el (Plan General de Ordenación Urbana) de 2011, y es a dicho Plan al que la parte actora imputa el señalado daño, y por tanto no es la nulidad del Plan de 2005, sino las modificaciones que introduce el Plan del 2011, que, como hecho causante y en el principio de la *actio nata* hace que el plazo deba computarse, no como pretenden los recurrentes argumentando la nulidad por sentencia definitiva del (Plan General de Ordenación Urbana) de 2005, sino desde la

entrada en vigor del Plan de 2011, lo que hace que la reclamación sea claramente extemporánea”.

Por tanto, respecto al daño coincidente con todos los gastos relacionados con el desarrollo urbanístico acometido en virtud del planeamiento aprobado en el año 2005 la acción se encontraría prescrita, pudiendo únicamente reclamarse por las “modificaciones que introduce el Plan del 2011”, cuya nulidad declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:2037- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). El interesado no efectúa en su reclamación ninguna distinción entre dichos gastos, pero sí explica en su relato que “el 6 de julio de 2011 se presenta la adenda del proyecto de urbanización con las modificaciones solicitadas por el Ayuntamiento de Gijón, así como los proyectos del Enlace de la A-8 y el Ensanche de La Coria”, y reseña que en febrero de 2012 se aporta “el estudio de impacto ambiental y el texto refundido del proyecto de urbanización”. De tales afirmaciones cabe deducir de forma inequívoca que solo determinados gastos del total que relaciona fueron consecuencia del plan ahora anulado, y respecto a ellos no ofrece duda alguna que la reclamación fue formulada en plazo, estando prescritos los restantes.

En cuanto al otro ámbito urbanístico por el que se reclama -el UZN R-2 S (Granda)-, si bien no existe un pronunciamiento judicial análogo, ni tampoco el Ayuntamiento se manifiesta sobre la posible extemporaneidad de parte de la reclamación -derivada de que determinados daños y perjuicios esgrimidos no traen causa de la anulación judicial de 2015, sino de la pérdida de vigencia del planeamiento ocasionada por la aprobación de un nuevo instrumento urbanístico en el año 2011-, la exposición del reclamante lleva a idéntica conclusión, pues distingue con nitidez entre las actuaciones llevadas a cabo con anterioridad y a partir de la vigencia del planeamiento aprobado en el año 2011. En concreto, señala que el proyecto de urbanización presentado en el año 2008 -al amparo, por tanto, del Plan de 2005- fue objeto de archivo, lo que se le notificó en el año 2011, y aclara que el 20 de abril de 2012 se presenta el

Plan Parcial del sector. En las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia explicita que “la presente reclamación (...) no se refiere al Plan Parcial presentado en el 2008”.

En suma, entendemos que se ejerce en plazo la acción en relación con los gastos asociados a la ejecución del planeamiento aprobado en 2011, y que se encuentra prescrita respecto de los originados por la pérdida de vigencia del planeamiento aprobado en el municipio en el año 2005.

A la vista de ello, este Consejo no comparte la afirmación que consta en el informe de la CUOTA, en tanto que se limita a estimar como prescritos la totalidad de los gastos sin distinción alguna entre ellos por su imputación a Planes distintos. Tampoco consideramos -como ya se ha razonado- que el *dies a quo* sea el correspondiente a la fecha de entrada en vigor del planeamiento de 2011, sino el relacionado con su anulación definitiva en el año 2015.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos dos cuestiones relacionadas con la apreciación de responsabilidad concurrente de la Administración autonómica, invocada tanto por el reclamante como por el Ayuntamiento. En primer lugar, consta en el expediente que el interesado presentó en la misma fecha y por idénticos hechos una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Existe constancia en el presente expediente de la tramitación independiente de aquel procedimiento, ya que el 8 de junio de 2016 la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la citada Consejería solicita un informe al Ayuntamiento de Gijón sobre la reclamación formulada por el interesado por los mismos hechos ante la

Administración autonómica el 20 de mayo de 2016. Dado el sentido de nuestro dictamen, no estimamos necesaria la retroacción del procedimiento a fin de verificar ese estado de tramitación, pero debemos advertir que en el caso de ser estimatoria la resolución final que adopte la Administración consultante resultaría imprescindible adoptar las medidas necesarias para evitar una eventual duplicidad indemnizatoria que implicaría un enriquecimiento injusto para el perjudicado. En definitiva, esta confusa situación es consecuencia de una actuación en la que el Ayuntamiento, pese a que invoca expresamente el artículo 140 de la LRJPAC para afirmar la existencia de una concurrencia de responsabilidades que generaría, en su caso, una respuesta en forma solidaria, tramita el procedimiento desatendiendo la consecuencia lógica del precepto al que alude, que no es otra que aplicar de modo riguroso el artículo 18 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone 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”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la

Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone 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 derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Solicita el reclamante una indemnización por los perjuicios económicos derivados de la anulación judicial del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón aprobado en el año 2011.

Entrando ya en el examen de los gastos reclamados no afectados por la prescripción, debemos señalar que el interesado diferencia para cada uno de los dos ámbitos urbanísticos en los que es propietario de parcelas una pluralidad de gastos que pueden agruparse en dos grandes categorías. La primera comprende “los gastos inútiles realizados en ejecución del planeamiento anulado relativos a ambos ámbitos, más su actualización” -entre los que incluye los derivados de la elaboración del Plan Parcial, del proyecto de actuación, del proyecto de urbanización y adendas correspondientes a cada uno de ellos, los visados, los gastos notariales y de asesoría jurídica y gerencia y, en exclusiva para el ámbito SUR S R-3, los correspondientes a la elaboración del proyecto expropiatorio y al funcionamiento general de la Junta de Compensación-. En la segunda incluye “los importes satisfechos por el Impuesto de Bienes Inmuebles de las fincas situadas en ambos ámbitos por los ejercicios 2009 a 2015, más su interés legal”.

En relación con los primeros, advertimos que el perjudicado no distingue aquellos que, con arreglo a lo expuesto en la consideración tercera y en observancia de la sentencia allí citada, constituyen daños cuya reclamación se encuentra prescrita por derivar de la entrada en vigor del planeamiento ahora anulado (y no de su anulación, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015).

Respecto a los tributos pagados por las parcelas propiedad del reclamante que tenían la consideración de suelo urbanizable al amparo del plan de 2011 y que como consecuencia de su nulidad han pasado a tenerla de suelo no urbanizable, con la consiguiente diferencia de valoración a efectos tributarios, debemos recordar que, tal y como ha manifestado reiteradamente este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 153/2006, 159/2010 y 198/2014), no cabe utilizar la vía de la responsabilidad patrimonial cuando el enjuiciamiento y, en su caso, reparación de los posibles daños puede alcanzarse a través de un procedimiento específicamente previsto en el ordenamiento jurídico. En estos casos, la existencia de una vía de resarcimiento concreta

desplaza como procedimiento adecuado al más general de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Como señalamos entonces, “tal circunstancia concurre precisamente en relación a los daños reclamados por el indicado concepto en el asunto que analizamos, en el que el cauce propio de la pretensión que la reclamante sostiene es el del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos, regulado en el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que (se) aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, resultando así el procedimiento de responsabilidad patrimonial manifiestamente inadecuado para resolver su petición. Por ello, no cabe reconducir al mismo el análisis del concreto perjuicio imputado por este concepto a la Administración”, lo que debe ahora reiterarse, sin perjuicio de advertir que la cuantificación realizada por el reclamante por dicho concepto no coincide con la documentación aportada, que en un caso figura duplicada. Además, al formular su pretensión el interesado obvia la existencia del procedimiento simplificado de valoración colectiva iniciado por la Gerencia Regional del Catastro en virtud del Acuerdo de 23 de diciembre de 2015; de aplicación, según informa el Servicio de Gestión de Ingresos, a los suelos afectados por la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón.

Sentado lo anterior, consideramos que de la documentación obrante en el expediente cabe deducir la realidad de, al menos, determinados gastos inherentes al proceso urbanizador de los dos sectores en los que se ubican las parcelas propiedad del reclamante, excluidos aquellos que se encuentran prescritos, como ya hemos reflejado en la consideración tercera.

Los gastos objeto de reclamación y su inutilidad los imputa el reclamante a la nulidad judicial del instrumento de planeamiento urbanístico de 2011 ya citado, por lo que debemos recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la LRJPAC, la mera “anulación en vía administrativa o por el

orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”. Efectivamente, que ocurra un daño con ocasión de la actuación municipal no implica que deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si aquel se produce como consecuencia del funcionamiento del servicio público en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal, y si es antijurídico. En particular, hemos de examinar si existe una relación de causalidad inmediata y eficaz, jurídicamente relevante, entre la nulidad del planeamiento judicialmente declarada y los daños alegados que se concretan en los denominados gastos inútiles contemplados en el artículo 39 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (artículo 26.1 del Texto Refundido de 2008); único perjuicio que, según precisa en las alegaciones efectuadas con ocasión del trámite de audiencia, reclama el interesado. Respecto a este tipo de daños, conviene recordar que es constante la jurisprudencia relativa al derecho al resarcimiento de aquellos gastos reales y efectivos que resultaron inservibles a consecuencia de la modificación del planeamiento, pues “incluso antes de que se haya adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico puede producirse la lesión cuando se han hecho gastos que luego devienen inútiles, como los de elaboración y redacción de los instrumentos documentales del planeamiento” (entre otras, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1995 -ECLI:ES:TS:1995:8777-, Sección 1.ª, y de 8 de junio de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:2696- y 25 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:2365-, Sección 4.ª).

En el presente caso se reclaman, como hemos dicho, los gastos que se juzgan inútiles y no los vinculados a actuaciones de urbanización, que como se desprende de los antecedentes de hecho no se habían iniciado en las áreas afectadas en el momento de dictarse la sentencia que anuló el Plan.

Así, en el sector R3, y siguiendo las afirmaciones del reclamante que hemos transcrito, “el 6 de julio de 2011 se presenta la adenda del proyecto de

urbanización con las modificaciones solicitadas por el Ayuntamiento de Gijón, así como los proyectos del Enlace de la A-8 y el Ensanche de La Coria”, y en febrero de 2012 se aporta “el estudio de impacto ambiental y el texto refundido del proyecto de urbanización”. De forma simultánea se tramita el procedimiento de expropiación (iniciado -según relata- con la presentación de la solicitud de expropiación forzosa de los no adheridos a la Junta el día 3 de marzo de 2010, bajo la vigencia del planeamiento anterior), en el que concurrió “la situación de morosidad de determinados miembros de la Junta”, lo que originó la petición de inicio de la vía de apremio. El procedimiento expropiatorio concluyó con la declaración de caducidad acordada el día 23 de abril de 2013, que la Junta de Compensación recurrió judicialmente.

La secuencia de hechos expuesta aboca a una primera conclusión, que la frustración de la culminación del procedimiento expropiatorio impidió la continuidad del desarrollo urbanístico, pues, de acuerdo con lo establecido en el artículo 444.2 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, la “previa expropiación de los terrenos y demás bienes afectados cuyos propietarios no se hubieran incorporado a la Junta de Compensación” es requisito para la aprobación del proyecto de compensación. El Ayuntamiento sostiene que el impago de los justiprecios por parte de la Junta fue la causa determinante de la declaración de caducidad del procedimiento expropiatorio, y ello nos lleva a una segunda conclusión, que es la actitud de los propietarios la que impide de forma inequívoca el desarrollo del sector, al no ser posible la aprobación del proyecto de compensación y del proyecto de urbanización.

Es pues evidente que la frustración del procedimiento expropiatorio es la causa que impide la continuación del procedimiento y las actuaciones urbanísticas a las que tenían derecho los reclamantes, y tal frustración es de su sola y exclusiva competencia, sin que pueda imputarse a ninguna de las Administraciones reclamadas. Sin perjuicio de recordar que la adecuación a derecho de la resolución de caducidad ha sido puesta de manifiesto por las

sentencias dictadas, lo cierto es que el reclamante no expropió ni pagó los terrenos en fechas anteriores a la declaración de caducidad, que tuvo lugar en abril de 2013, y careciendo de la propiedad de los terrenos los gastos que reclama devinieron inútiles por tal circunstancia, y no como pretende por la posterior sentencia anulatoria del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015. A mayor abundamiento, debe ponerse de relieve que el interesado recurrió la declaración de caducidad con resultado negativo, sin que en ningún momento anterior a la declaración de nulidad del Plan haya procedido a reiniciar el procedimiento de expropiación de los terrenos que no se encontraba obstaculizada por la caducidad declarada, quizá por las razones que constan en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 21 de julio de 2015, en la que se mencionan “las dificultades económicas de la Junta” de Compensación al no disponer de los medios económico-financieros “para afrontar la ejecución de la Unidad de Actuación”-. Por tanto, esta es la única causa de la inutilidad de los gastos asociados a los documentos presentados que han devenido inservibles al no ostentar la propiedad de los terrenos sobre los que habrían de efectuarse las operaciones urbanísticas previstas.

En suma, resulta indiscutible que la inactividad de los propietarios impidió la culminación del procedimiento expropiatorio finalizado por caducidad, y este la continuidad del desarrollo urbanístico del área a la que servían los instrumentos por cuyos gastos de elaboración se reclama (proyecto de urbanización y estudio de impacto ambiental); por otro lado, no se ha acreditado ningún gasto efectivo vinculado con un nuevo procedimiento expropiatorio, que nunca se reinició. Y todo ello años antes de la anulación definitiva del Plan y sin relación alguna con dicha decisión judicial, por lo que ninguna responsabilidad patrimonial por gastos inútiles se aprecia en relación con este sector de Bernueces.

Por lo que se refiere al sector R2, consta en los antecedentes que, tras la entrada en vigor del planeamiento de 2011, el correspondiente Plan Parcial fue

presentado el 20 de abril de 2012 y aprobado inicialmente el 26 de junio de 2012. Ese mismo año se presentaron tanto el “documento ambiental del proyecto de urbanización” (mes de febrero) -del que se ha dado traslado a la Consejería de Medio Ambiente-, como el proyecto de actuación (mes de abril). El Plan Parcial fue objeto -como reconoce el propio reclamante- de “informes desfavorables” de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Autónoma. El primero de ellos exigía la subsanación de diversos aspectos relacionados con las “afecciones a los usos permitidos en terrenos de (dominio público hidráulico) y zonas de servidumbre” y con las “afecciones por inundabilidad”; correcciones que los promotores no realizaron y sin las cuales el Plan no podía ser aprobado ni, en consecuencia, surtir los oportunos efectos legales. En tal sentido, no pueden admitirse como argumentos exculpatorios los señalados por el reclamante con ocasión del trámite de audiencia, en el que acompaña un correo electrónico de 11 de abril de 2013 que le fue remitido por la empresa de ingeniería redactora del proyecto de urbanización con aspectos técnicos sobre los problemas existentes en relación con las objeciones de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. Tampoco tiene la virtualidad pretendida otro documento igualmente presentado en el trámite de audiencia que recoge la solicitud dirigida por la Concejala Delegada de Urbanismo a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de fecha 8 de octubre de 2012, para la cesión de un tramo de carretera autonómica “para posibilitar la ejecución de la urbanización del Plan Parcial SUR S-R.2 Granda”, y que únicamente probaría la diligencia municipal en el cumplimiento de un trámite que le correspondía. Por tanto, la falta de aportación de la documentación técnica necesaria para la aprobación del Plan Parcial es la causa de que los gastos asociados a tal documento y los ulteriores ligados a él hayan devenido inútiles, ya que las actuaciones posteriores no pudieron efectuarse, y ello por causa imputable al reclamante, quien debió completar la documentación exigida para que el Plan Parcial pudiera ser aprobado, sin que desde el 26 de junio de 2012 conste la subsanación de los

problemas existentes de su exclusiva responsabilidad. En consecuencia, ninguna relación tiene su evidente pasividad con la sentencia posterior de nulidad del planeamiento.

El perjudicado pretende relacionar la no aprobación del Plan Parcial con una decisión municipal que no consta acreditada en el expediente, pero que -según afirma- tuvo lugar en el mes de julio de 2013 y supuso la suspensión de la tramitación del Plan Parcial. Pues bien, aunque tal decisión municipal se hubiera producido, consideramos que desde junio de 2012 dispuso de tiempo suficiente para eliminar los obstáculos que impedían la aprobación del Plan Parcial, y que una hipotética suspensión del planeamiento en modo alguno sería causa de la inutilidad de los gastos reclamados, por lo que ninguna consecuencia cabe extraer del presunto recurso contencioso-administrativo que afirma haber interpuesto contra la citada suspensión sin aportar documento acreditativo alguno en prueba de ello, y respecto del cual señala que “antes de que se dictase sentencia en dicho procedimiento el Tribunal Supremo confirma la nulidad del (Plan General) del 2011, por lo que el procedimiento termina por carencia sobrevenida del objeto”. Por tanto, el transcurso de un año sin proceder a subsanar las observaciones necesarias para la aprobación definitiva del mencionado instrumento (Plan Parcial) evidencia una falta de diligencia del reclamante que lleva a concluir que su insuficiente actividad es la responsable de que los gastos invertidos en los documentos urbanísticos hayan devenido inútiles en fechas muy anteriores a la sentencia de 2015 anulatoria del Plan General, y sin relación alguna con los efectos derivados de la misma.

En definitiva, no puede acogerse la pretensión del reclamante, pues de lo señalado se deduce que los gastos por los que se reclama relacionados con el desarrollo urbanístico de los dos sectores, y en particular con la elaboración de dos instrumentos necesarios para aquel, no resultan inservibles por la anulación del planeamiento, sino por la falta de actividad de los propietarios obligados en cada uno de los ámbitos, con las singularidades expuestas en cada caso, que

ha impedido que lleguen a aprobarse con carácter definitivo los documentos por cuyos gastos concretos se reclama.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.