

Expediente Núm. 322/2016
Dictamen Núm. 50/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José 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 1 de marzo de 2017, con asistencia de los señores 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 27 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 6 de mayo de 2016, los interesados presentan en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la declaración judicial de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón.

Exponen que mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno municipal de 26 de abril de 2011 "se acordó iniciar el procedimiento de expropiación por tasación conjunta de los terrenos pertenecientes a los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación UZN-R3", entre los que -según afirman posteriormente- se encuentran los reclamantes. Añaden que se les dio traslado "de las valoraciones de los terrenos incardinados en el ámbito", y que presentaron las oportunas alegaciones manifestando su disconformidad en lo relativo a la valoración de los terrenos de su propiedad ubicados en el referido ámbito.

Señalan que con fecha 8 de marzo de 2012 la Comisión Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA) adoptó acuerdo en el que se fijó como importe del justiprecio a percibir por los reclamantes la cantidad de 226.651,83 € -superior a las valoraciones efectuadas con anterioridad-, y que no tienen constancia de que se haya formulado recurso o alegación alguna frente a este acuerdo.

Tras aludir a la nulidad judicial del Plan General de Ordenación Urbana de 2011, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015, y a la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana de 1999, exponen que con arreglo a este último el suelo "en su día (...) incardinado dentro del ámbito UZN-R3 (...) detenta" en la actualidad "la calificación de suelo no urbanizable genérico", o, al haber desaparecido esta categoría en la Ley 3/2002, la de "suelo no urbanizable de interés", lo que implica una "merma económica para" los reclamantes, pues el valor del mismo "ha bajado de 215.316,03 € a 23.081,94 €", lo que, además de ocasionarles esa lesión patrimonial, ha vuelto "fútiles los gastos en que aquellos se vieron forzados a incurrir a resultas de la tramitación del expediente expropiatorio en su día habido".

Solicitan una indemnización por importe de ciento noventa y cuatro mil cuatro euros con nueve céntimos (194.004,09 €), de los cuales 1.770 € corresponden a honorarios satisfechos a un Arquitecto por la confección del informe pericial aportado al expediente expropiatorio y 192.234,09 € a la

“pérdida patrimonial” derivada de la nulidad del planeamiento, de acuerdo con el informe pericial que adjuntan.

Adjuntan diversa documentación acreditativa de su solicitud, entre la que figura el informe de valoración emitido por un Arquitecto en el mes de mayo de 2016, relativo a la “diferencia en valor del suelo al momento de su expropiación respecto al valor actual tras la anulación” del Plan General de Ordenación Urbana.

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. El día 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 en la reclamación 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 resolverla.

4. Mediante oficio notificado a los interesados el 18 de julio de 2016, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos les comunica 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 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 su notificación a los perjudicados.

6. Con fecha 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 urbanizado 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 aprobados 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 suelos urbanizables nuevos propuestos en el planeamiento anulado que no llegaron a transformarse”, precisando que “en este caso 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 a la cuestión de “si los interesados no adheridos a la Junta de Compensación adquirieron algún derecho en el curso del proceso urbanístico”, 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 de Compensación. 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 consecuencia, aquellos propietarios que no formularon su adhesión a la Junta de Compensación y que inicialmente fueron identificados como sujetos objeto de la

expropiación no fueron privados de sus bienes y derechos. 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 al recurrente”. Señalan que, “además del hecho incontestable y determinante de la declaración de caducidad, las Sentencias” del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 8 de mayo y 28 de julio de 2015, dictadas “con ocasión de anteriores

reclamaciones patrimoniales interpuestas por la Junta de Compensación de Bernueces basadas en la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) 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 (...). 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”.

Acompañan al informe la siguiente documentación: a) 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. b) 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. c) 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 3 de noviembre de 2016, a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

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

8. Con fecha 17 de octubre de 2016, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Gijón el informe emitido por el Secretario de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA) el 20 de septiembre de 2016. En el oficio de remisión se especifica que la presente reclamación se interpone "frente al Ayuntamiento de Gijón". 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 los reclamantes ni tan siquiera llegaron a solicitar licencia de edificación para poder construir en la parcela clasificada como núcleo rural, 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. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la categoría de núcleo rural es una categoría del suelo no urbanizable dentro de la legislación urbanística asturiana, por lo que no es posible legalmente patrimonializar ningún derecho urbanístico en esta categoría de suelo con anterioridad a la concesión de la licencia de edificación".

Se refiere a continuación 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 reclamantes se encuentran relacionados con la ejecución del ámbito UZN R-3 Bernueces del Plan General de Actuación aprobado en el año 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 Urbana) que culminó con su aprobación definitiva por el Ayuntamiento Pleno en fecha 13 de mayo de 2011 (...). En consecuencia, los hipotéticos perjuicios por gastos inútiles ocasionados no derivan de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 (...), sino que ya se habrían producido desde la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Gijón del nuevo Plan General en fecha 13 de mayo de 2011” (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 20 de mayo de 2011). Por tanto, “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 BOPA”. 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”.

9. El día 25 de noviembre de 2016, la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente remite escrito en el que, en respuesta al trámite de audiencia concedido en relación con varias reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre la que se encuentra la presente, se ratifica en el informe emitido por la CUOTA.

10. Con fecha 13 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 se advierte que el informe de la CUOTA se remite “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 señalan que, “además del hecho incontestable y determinante de la declaración de caducidad, las Sentencias” del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 8 de mayo y 28 de julio de 2015, dictadas “con ocasión de anteriores reclamaciones patrimoniales interpuestas por la Junta de Compensación de Bernueces basadas en la anulación del (Plan General de Ordenación Urbana) 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 (...). 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”.

Concluyen que “el incumplimiento de los deberes inherentes al desarrollo urbanístico por causas imputables a la Junta de Compensación” rompe el nexo causal con el funcionamiento de la Administración.

11. 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 de los interesados registrada en la Delegación del Gobierno en Asturias con fecha 6 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 la primera de las reclamantes que figuran en el escrito inicial, en cuanto propietaria de terrenos en el sector urbanístico "SUR S R-3 (Bernueces)" delimitado en el planeamiento urbanístico de Gijón, activamente legitimada

para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

En cuanto a los otros dos firmantes de aquel, advertimos que ninguno figura en documento alguno del expediente, aunque sí se refleja en ellos (por ejemplo, en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2011, por el que se resuelve iniciar el procedimiento de expropiación por tasación conjunta de los terrenos de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación) que la interesada consta como propietaria de la parcela afectada junto a "otros" que no se identifican. Pese a que en ningún documento se hace referencia alguna a la identidad de los propietarios que permita acreditar su coincidencia con los reclamantes, habida cuenta de que la Administración no ha cuestionado su condición de interesados, ni les ha solicitado la necesaria acreditación formal del vínculo alegado, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución, y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, procede analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir de que si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha legitimación.

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

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 6 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. Por tanto, y con independencia de la fecha de su notificación (la reclamante señala que, según la información disponible en la página web municipal, fue “notificada” a la Administración el día “21 de mayo de 2015”, y el Ayuntamiento no lo contradice), resulta claro que la acción se ejercita dentro del plazo de un año legalmente determinado.

El informe de la CUOTA advierte que parte de los daños por los que se reclama, los “gastos inútiles”, estarían prescritos, ya que “los hipotéticos perjuicios” a ellos asociados “no derivan de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 que declara nulo el Plan General de Gijón del año 2011, sino que ya se habrían producido desde la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Gijón del nuevo Plan General en fecha 13 de mayo de 2011”. Sin embargo, tal razonamiento obvia que los únicos gastos inútiles por los que reclaman los propietarios son los correspondientes a los honorarios satisfechos a un Arquitecto por un “informe pericial” relativo a las valoraciones de los terrenos que -según indican- se aportó junto al escrito de alegaciones de 10 de junio de 2011, presentado en el trámite de audiencia que se les concedió en relación con el inicio del procedimiento de expropiación en el sector afectado. Dado que este procedimiento se desarrolló hasta la declaración de caducidad, que tuvo lugar en el mes de abril de 2013, bajo la vigencia del planeamiento de 2011, no puede entenderse que la elaboración del citado informe haya devenido inútil por la entrada en vigor de este, al amparo del cual continuó el desarrollo del sector.

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 que, aunque los reclamantes se dirigen exclusivamente frente a la Administración municipal, el Ayuntamiento invoca expresamente la aplicación del artículo 140 de la LRJPAC para afirmar la existencia de una concurrencia de responsabilidades que generaría, en su caso, una respuesta en forma solidaria de la Administración del Principado de Asturias, cuyo informe solicita.

Pese a tal afirmación, observamos que el procedimiento se tramita desatendiendo la consecuencia lógica del precepto invocado, que no es otra que aplicar de modo riguroso el artículo 18 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, sin que la Administración municipal, como sería obligado, fundamente o razone los motivos que a su juicio amparan tal responsabilidad solidaria, de conformidad con los criterios jurisprudencialmente establecidos (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:2854-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a).

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

En su solicitud distinguen dos tipos de perjuicios. El primero de ellos consiste en la pérdida patrimonial irrogada a resultas de la declaración de nulidad del Plan, que cuantifican con base en el informe pericial que aportan, en el que se toma como referencia el valor del suelo en el momento de aprobación del expediente de expropiación, en el año 2012, y su valor de acuerdo con el aprovechamiento urbanístico en el año 2016.

Asimismo, reclaman el gasto correspondiente a la elaboración, por un Arquitecto, de un informe pericial presentado en el trámite de alegaciones abierto tras el inicio del procedimiento de expropiación en el sector. De acuerdo con la documentación aportada, resulta acreditada la realidad de ambos perjuicios, entendido, en el caso de la pérdida patrimonial invocada, como constatación de la diferencia existente entre los dos valores que se refleja en el informe antes citado.

Los reclamantes imputan los daños invocados a la nulidad judicial del instrumento de planeamiento urbanístico de 2011, 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.

En primer lugar, y en cuanto al lucro cesante consistente en la diferencia entre la cantidad que habrían percibido los reclamantes en caso de haber culminado el procedimiento expropiatorio y el valor de su finca en la actualidad, la secuencia de hechos expuesta revela que la pérdida patrimonial alegada no deriva de la nulidad del Plan, sino de la frustración del procedimiento expropiatorio, en el marco del cual aquellos hubieran obtenido la cantidad que toman como referencia para calcular su pérdida. Del examen del expediente se desprende que no formaban parte de la Junta de Compensación, por lo que sus terrenos estaban destinados a ser objeto de expropiación forzosa, sin que les correspondiera el cumplimiento de los derechos y deberes urbanísticos que en calidad de miembros de la misma habrían ostentado. Por tanto, la expectativa de ganancia por la que ahora reclaman exigía que, o bien el procedimiento expropiatorio iniciado hubiera finalizado con la expropiación y el pago de las cantidades, o bien que al declarado por caducidad hubiera seguido otro nuevo, que, como consta en el expediente, no existió. Solo si este último reinicio hubiera sido impedido por la nulidad cabría apreciar la existencia de relación causal entre la imposibilidad de percibir la cantidad fijada como justiprecio y la declaración judicial de nulidad.

Siendo claro, por tanto, que no reclaman una indemnización por la alteración del aprovechamiento urbanístico, procede examinar si la anulación judicial ha determinado la imposibilidad de culminar el procedimiento expropiatorio.

De acuerdo con los datos obrantes en el expediente, el procedimiento expropiatorio concluyó con la declaración de caducidad acordada el día 23 de abril de 2013, que la Junta de Compensación recurrió judicialmente con resultado negativo. El Ayuntamiento sostiene que el impago de los justiprecios por parte de la Junta de Compensación fue la causa determinante de la declaración de caducidad del procedimiento expropiatorio, y, al margen de que la adecuación a derecho de la resolución de caducidad ha sido puesta de

manifiesto por las sentencias aportadas por el Ayuntamiento, lo cierto es que la Junta de Compensación no expropió ni pagó los terrenos en fechas anteriores a la declaración de caducidad, y, pese a interponer el citado recurso, en ningún momento anterior a la declaración de nulidad del Plan procedió a reiniciar el procedimiento de expropiación de los terrenos; decisión que no obstaculizaba la caducidad declarada. En este punto, debe recordarse que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 21 de julio de 2015 reflejó “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”.

De ello se deduce que la frustración del procedimiento expropiatorio se encuentra desligada de la declaración judicial de nulidad. Y, aunque los reclamantes vinculen su pérdida patrimonial a esta última, es evidente que la imposibilidad de obtener la cantidad fijada por la CUOTA en el marco de aquel procedimiento expropiatorio guarda únicamente relación con la finalización de este por caducidad. A su vez, de acuerdo con lo señalado y con el contenido de las sentencias que obran en el expediente, no puede imputarse a la Administración la imposibilidad de la culminación de la expropiación, ni, a mayor abundamiento, la consecuente imposibilidad de desarrollar urbanísticamente el sector.

En segundo lugar, y por la misma razón, no consideramos resarcible el gasto inútil reclamado consistente exclusivamente en el coste de un informe pericial de valoración de la finca con ocasión del procedimiento expropiatorio, cuyo carácter inservible no deriva de la anulación judicial, sino de la finalización de aquel, que -como hemos visto- es atribuible a la Junta de Compensación y no a la Administración municipal.

En suma, resulta indiscutible que la Administración no es responsable de la falta de culminación del procedimiento expropiatorio finalizado por caducidad, que nunca se reinició, por lo que tampoco existe ningún gasto efectivo vinculado con un nuevo procedimiento expropiatorio. Además, la finalización de aquel procedimiento tuvo lugar años antes de la anulación

definitiva del Plan (que -debemos recordar- se produjo en 2015), sin que exista relación alguna entre ambas, por lo que ninguna responsabilidad patrimonial por los perjuicios invocados se ha generado en el caso de esta concreta reclamación.

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.