



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen **39/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de febrero de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alhama de Murcia, mediante oficio registrado el día 13 de octubre de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la no expedición de una Cédula de Urbanización (expte. **273/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 9 de marzo de 2016 (registro de entrada), D. x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Alhama de Murcia por los siguientes hechos, según describe (folios 1 a 12):

1º) Expone que la reclamación tiene su origen en los graves daños causados por la no emisión por parte del Ayuntamiento de una cédula de urbanización, que le fue solicitada por existir una transacción comercial en ciernes requerida por la parte compradora en aras de la seguridad jurídica, cuya expedición está prevista en el artículo 131 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (hace referencia al Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, TRLSRM), hoy prevista en el artículo 151 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, que deroga al anterior Texto Refundido.

Tras indicar que la cédula de urbanización nace en la legislación urbanística regional como complemento a la cédula urbanística y ante la implantación de suelo urbanizable sin sectorizar, destaca las siguientes notas de aquélla en relación con la reclamación formulada:

1. La cédula de urbanización es un documento informativo hacia el solicitante, en el que se dictan las condiciones y requerimientos que tendrá que llevar a cabo con posterioridad para realizar un desarrollo urbanístico, informando de lo exigible para realizar un Plan Parcial y "no que todo lo exigido para hacer un Plan Parcial tenga que ser presentado de antemano por el propietario para que le sea otorgada la cédula".
2. Puede ser solicitada por cualquier propietario incluido en el sector, sin ninguna exigencia.
3. La cédula informa al propietario sobre las condiciones y requisitos que en su día se le exigirán al promotor del correspondiente instrumento de planeamiento de desarrollo urbanístico, siendo el Ayuntamiento el que informa, no el ciudadano el que debe aportar con carácter previo unas soluciones

que no están a su alcance. En el presente caso, el Ayuntamiento exigió los mismos o similares requisitos que para la presentación de un Plan Parcial. También hace referencia a que en el acuerdo municipal existe una confusión entre las figuras del propietario solicitante y la del promotor o urbanizador (artículos 131.2 y 157.3 TRLSRM, respectivamente), añadiendo que esta confusión culmina con la exigencia de presentación de un aval o garantía de 5 euros/m² de edificación (211.806,75 euros), considerándose improcedente, abusiva y discriminatoria, frente a las tasas administrativas por expedición de una cédula de urbanización entre los 60 y 100 euros según los Ayuntamientos.

En resumen señala que la concesión de la cédula de urbanización no es una licencia, ni requiere un aval por obras a realizar, algo que está perfectamente definido en la legislación urbanística, por lo que la exigencia municipal de entregar una garantía o aval es abusiva y discriminatoria y parece imponer al ciudadano unas condiciones disuasorias que parece con ello defender los intereses de las grandes urbanizadoras.

2º) Sobre las actuaciones que integran el procedimiento, expone que arrancan a mediados del año 2008, reproduciendo el Fundamento de Derecho Primero de la Sentencia núm. 328, de 3 de julio de 2013, del Juzgado de lo Contencioso número 2 de Murcia, que no se transcribe íntegramente en aras de la concisión.

3º) Señala que el Ayuntamiento nunca contestó el recurso presentado con fecha 23 de diciembre de 2009, a pesar de los escritos reiterados solicitando la contestación y tras apelar al Defensor del Pueblo y pronunciarse de forma favorable con fecha 22 de marzo de 2011; añade que el Ayuntamiento tuvo un comportamiento "chulesco" frente a la citada Institución, por la contestación dada el 5 de abril de 2011, que deja traslucir "una absoluta prepotencia y seguridad en su abuso de poder e impunidad de sus actos, absolutamente contrarios a derecho y tremendamente lesivos para cualquier ciudadano".

4º) Continúa señalando que después de un largo periodo de tiempo, presidido por la impotencia ante una Administración vulneradora de los derechos fundamentales, se comienza a ver la luz (sic) cuando el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Murcia, en su Sentencia de 3 de julio de 2013, ya citada (número 328), declara la nulidad del acuerdo plenario de 24 de abril de 2008 del Ayuntamiento de Alhama (por el que se aprueba el documento interpretativo para la tramitación de solicitudes de nuevas sectorizaciones y para la emisión de cédulas de urbanización) por no ser conforme a derecho únicamente en cuanto a los requisitos exigidos para expedir dicha cédula, conclusión que alcanza tras un exhaustivo análisis en el Fundamento de Derecho Tercero del que transcribimos lo siguiente en aras de la concisión:

"Sin entrar en otras valoraciones, llama la atención de este acuerdo que se asimile la promoción de nuevas sectorizaciones con la emisión de cédulas de urbanización y se exijan los mismos requisitos en uno y otro caso, resultando incuestionable, como veremos, que se trata de dos figuras distintas.

Efectivamente, como expone el actor en su demanda las cédulas de urbanización nace como consecuencia y complemento de la cédula urbanística, ante la desaparición del suelo urbanizable no programado y la implantación del suelo urbanizable sin sectorizar y se define en el TRLSRM aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, en los siguientes términos:

(...)

Ciertamente es parca la regulación pero, lo que sí es cierto es que, por un lado se trata de un derecho de todo propietario (se expedirá por el Ayuntamiento a petición de cualquier propietario incluido en el ámbito de la actuación) sin que dicha condición deba coincidir necesariamente con la de promotor (...) sin que ello pueda suponer, lógicamente, imponer unos requisitos idénticos a los exigidos para instar la sectorización. Ningún sentido tiene que para solicitar la cédula de urbanización se valore la capacidad del promotor cuando para solicitar la referida cédula no es preciso tener esa condición, ni exigir un aval cuando no existe seguridad de que la actuación urbanística vaya a llevarse a cabo y ello, significa, desde ya que el recurso debe ser estimado, declarando la nulidad de la resolución recurrida por cuanto los requisitos exigidos al solicitante para otorgarle la cédula solicitada conforme al acuerdo de 24 de abril de 2008 no son conformes a derecho porque, en definitiva están haciendo imposible su obtención y dejándola sin contenido, pues ningún sentido tiene pedir con carácter previo una información que permita decidir si se promueve una actuación urbanística concreta cuando en definitiva para obtenerla se deben cumplir los mismos requisitos que para iniciarla.

En este punto coincidimos con el Defensor del Pueblo de que la cédula de urbanización es un documento que tiene por objeto acreditar de forma documental la información necesaria para promover la transformación urbanística, o lo es lo mismo, informa del régimen aplicable a un determinado sector en suelo urbanizable (artículo 153.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia) para el desarrollo de una actuación urbanística y su correcta implantación territorial (artículo 131.1 del mismo texto legal). Y que en la contestación a la consulta el Ayuntamiento debe incluir aspectos relevantes relativos a la viabilidad de la actuación, magnitud o relevancia de la misma, evaluación de su impacto ambiental, socioeconómico e infraestructura, así como conexión a sistemas generales viarios y redes de servicios (...) para que en virtud de la respuesta dada a los interesados puedan decidir si inician ante el Ayuntamiento el correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación.

(...)".

5º) Refiere que el Ayuntamiento, actuando de nuevo de forma extraña, muestra su disconformidad con la Sentencia precitada y apela ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia sin aportar nuevos argumentos para justificar su conducta. El Tribunal citado, en su Sentencia de 3 de julio de 2015, rechaza la apelación y confirma en todos sus aspectos la Sentencia del Juzgado precitada, anulando el acuerdo plenario de 24 de abril de 2011 (debe haber un error en la fecha), únicamente en cuanto a los requisitos exigidos para expedir la cédula, reconociendo el derecho del recurrente a que le sea expedida, condenando en costas al Ayuntamiento. Dicha Sentencia es firme según diligencia de ordenación de 24 de julio siguiente.

Prosigue señalando que el 29 de septiembre de 2015 presenta escrito ante el Ayuntamiento renunciando a la concesión a la cédula por motivos obvios, porque cualquier posibilidad de venta con ese certificado ya no existe y después de más de 6 años aquella transmisión comercial había quedado rota debido a la actuación del Ayuntamiento, que "despreció a un ciudadano, no contestó a sus escritos, no hizo caso a sus veraces razonamientos técnicos, se mofó por escrito del Defensor del Pueblo, apeló con dinero público una sentencia y jugó con los derechos más elementales y fundamentales de una persona (...). Pero hay más: denegando sin justificación una legal expectativa urbanística, ese Ayuntamiento estaba causando un grave perjuicio a sus propios intereses al dejar de ingresar en la hacienda municipal todas las tasas e impuestos (...)".

6º) Tras exponer los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, la relación de causalidad y la distribución de la carga de la prueba, considera que en su caso no cabe duda de la existencia de daños causados

por un irregular y anormal actuación del Ayuntamiento de Alhama de Murcia.

7º) Seguidamente señala que el principio de indemnidad obliga a proporcionar una reparación integral del daño para lo cual se ha de considerar, según expone:

-El suelo tenía la clasificación de suelo urbanizable sin sectorizar. Su valor es equiparable al suelo no urbanizable de aprovechamiento agrícola (artículo 79 TRLSRM).

-Los propietarios de este tipo de suelo pueden promover su transformación urbanística instando la aprobación del planeamiento de desarrollo, recabando con carácter previo a la presentación del instrumento de planeamiento de desarrollo la cédula de urbanización sobre su adecuación al planeamiento urbanístico (artículo 78 TRLSRM).

-La transmisión comercial que surgió en aquellos momentos requería las oportunas garantías jurídicas que otorgaba una cédula de urbanización y así se exigió, toda vez que la normativa establecía un plazo solamente de tres meses, lo que significaba un alza del precio del mercado aceptado por la compradora.

-Sin embargo, nunca pudo obtenerse dicha cédula porque los requisitos exigidos no conformes a derecho hacían imposible su obtención, según la Sentencia núm. 328 del Juzgado de lo Contencioso núm. 2 de Murcia.

-El Ayuntamiento fue informado de la posible irregularidad por la denegación de la expedición de la cédula de urbanización en el recurso presentado el 23 de diciembre de 2009, si bien jamás contestó a ese recurso. En los mismos términos informó el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento.

-Tras la resolución del Juzgado, el Ayuntamiento no reconoció la irregularidad de su actuación, sino que apeló a la segunda instancia y el TSJ Región de Murcia, en su Sentencia núm. 626, de 3 de julio de 2015 falló de forma definitiva a su favor.

Señala que el Ayuntamiento, a sabiendas, había causado un daño irreparable a un ciudadano que no tenía el deber jurídico de soportarlo, aproximadamente después de un año de la solicitud la transacción comercial quedó anulada. Expone que puesto que el daño no puede ser reparado en su totalidad, solamente se considera procedente la valoración de una indemnización basada en los criterios previstos en el artículo 141 LPAC.

A este respecto expone que la solicitud y obtención de la cédula de urbanización supone de forma inmediata que la valoración del suelo de aprovechamiento agrícola pase a ostentar la valoración de un suelo sujeto a expectativas urbanísticas, pudiéndose ejecutar, en consecuencia, la oportuna transmisión comercial, siendo una exigencia condicionante por la parte compradora a fin de contar con la necesaria seguridad jurídica ante el Ayuntamiento, entidades de crédito y otras Administraciones. La no existencia de la cédula, solicitada a su instancia, significaba la anulación de la operación pactada según expone. Sostiene que la valoración mínima del suelo es la correspondiente a su aprovechamiento en el sector terciario, mientras que una vez obtenida la cédula superaría esa primera valoración, habiéndose realizado operaciones comerciales de espacios similares y dentro

del término municipal que oscilaban, según características, entre los 9 euros m² y los 15 euros m². En su caso, explica, la acordada entre las partes era de 7 euros m² debido a la existencia de una línea de media tensión y a la necesidad de encauzamiento de una rambla que encarecían los gastos de urbanización. A lo anterior añade que la sencillez del procedimiento establecido para la emisión de la cédula (el plazo de tres meses) no se presentaba como un obstáculo que pudiese alterar el acuerdo pactado, sin embargo, a partir de los 4 o 5 meses y al advertir las negativas municipales se inició un proceso de desconfianza en poder obtener un resultado positivo, lo que culminó con el abandono de la operación.

Solicita como indemnización la cantidad de 804.488,13 euros, más los intereses devengados, que resulta de multiplicar la superficie de su propiedad (221.089 m² x 3,624 euros m²), coincidente con los valores aplicados en una expropiación de parte de estos terrenos en el año 2009 para la conducción de las aguas de la desalinizadora de Valdelentisco, Tramo III, ramal de Alhama y Balsa de Carrascoy. Finalmente, solicita el recibimiento a prueba.

Mediante escrito posterior de 23 de marzo de 2016 se acompaña documentación anexa al escrito anteriormente presentado (folio 13).

SEGUNDO.- Se incorpora el expediente administrativo 262-Urbmo relativo a la cédula de urbanización en paraje de La Costera (folios 19 a 156) del que se destacan las siguientes actuaciones en relación con la reclamación formulada:

1. El acuerdo Plenario de 24 de abril de 2008 por el que se aprueba el documento interpretativo del artículo 50 PGMO para la tramitación de solicitudes de nuevas sectorizaciones y para la emisión de cédulas de urbanización en suelo urbanizable no sectorizado residencial del PGMO de Alhama de Murcia.
2. El escrito de 12 de noviembre de 2009, por el que x, arquitecto técnico, solicita la expedición de la cédula de urbanización, acompañando un avance del planeamiento de un sector de suelo urbanizable sin sectorizar en la pedanía La Costera, distrito de Gañuelas y de Los Ventorrillos.
3. El oficio del Concejal Delegado de Urbanismo, de 11 de diciembre de 2009, en virtud del cual se le comunica al solicitante que su petición no se ajusta al artículo 50 del PGMO, ni al documento interpretativo, y que el desarrollo de estos suelos queda condicionado a la aprobación de un Plan Especial de Infraestructuras que resuelva las demandas de estos sectores, conforme a la Orden de aprobación parcial definitiva del PGMO de Alhama de Murcia. Finalmente, expone que no procede expedir la cédula de urbanización.
4. El escrito de 23 de diciembre de 2009 presentado por x, interponiendo recurso frente a la resolución anterior (folios 71 a 78), solicitando que le sea expedida la cédula de urbanización, no aplicando aquellos conceptos aprobados por el Pleno en su sesión de 24 de abril de 2008, que se le cobren las tasas correspondientes teniendo en cuenta el carácter informativo de la cédula y que en la misma se hagan constar todos los condicionantes y requisitos que tendrá que afrontar en su día el correspondiente instrumento de desarrollo urbanístico. Se reitera por el interesado mediante escritos posteriores.
5. Los informes del técnico de Administración General de 7 de enero y de 27 de agosto de 2010, considerando que el Ayuntamiento ha cumplido lo previsto en la legislación urbanística, así como en el documento interpretativo del PGMO, sin que se trate de una modificación encubierta de dicho Plan, por lo que en su opinión no procede expedir la cédula hasta que se cumplan los requisitos por el peticionario. En el último de los informes se aconseja al Ayuntamiento, por si pudiera existir duda razonable, que se solicite informe a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio para que emita el

informe preceptivo previsto en el artículo 131 TRLSRM.

6. El oficio del Alcalde de 3 de septiembre de 2010, recabando el informe de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Dicha actuación fue comunicada al Defensor del Pueblo y al interesado. Por parte de éste se vuelve a presentar escrito, reiterando que se le dé contestación al recurso presentado con fecha 23 de diciembre de 2009 y al escrito presentado ante el secretario municipal de 24 de mayo de 2010 y que se justifique la demora de diez meses en solicitar el informe de la Dirección General del Territorio y Vivienda.
7. El informe del Director General del Territorio y Vivienda sobre la cédula de urbanización del sector Gañuelas y La Costera, emitido mediante oficio de 20 de octubre de 2010, señalando las consideraciones que han de ser tenidas en cuenta en su expedición (folios 97 y 98). De dicho informe el Ayuntamiento dio traslado al peticionario (folio 99), que presenta un escrito de 16 de noviembre de 2010, en el que expone que el informe emitido por dicho Centro Directivo es confuso, improcedente, erróneo en algunas partes y no parece tener el rigor exigible a una Administración, confundiendo la cédula de urbanización con un Plan Parcial. Finalmente, solicita que le sea expedida la cédula.
8. El escrito del peticionario de 28 de marzo de 2011, en el que se relacionan los presentados ante el Ayuntamiento, y expone que el Defensor del Pueblo le ha dado la razón en su escrito de fecha 22 de marzo de 2011, enumerando las irregularidades cometidas por el Ayuntamiento, reservándose las acciones pertinentes para exigir las responsabilidades de carácter personal a que hubiere lugar, reiterando, por último, la expedición de la cédula de urbanización (folios 109 a 111).
9. La resolución de la Alcaldía (decreto 1216/2011) de 5 de abril de 2011, en virtud de la cual se acuerda desestimar la solicitud presentada por x sobre la expedición de la cédula de urbanización de unos terrenos sitos en los Parajes Las Gañuelas y Los Ventorrillos, pedanía de La Costera, por los motivos que expone, siendo notificada al interesado con indicación de los recursos que procede (folios 131 a 133). También se notifica al Defensor del Pueblo. Frente a dicha resolución se presenta escrito por el peticionario de 11 de abril de 2011 (folios 142 a 138) en el que concluye que la moción del punto 6º del Pleno del Ayuntamiento de 24 de abril de 2008 no fue algo erróneo, sino que se trató de algo meditado e interesado del entonces Concejal de Urbanismo, x, por causas que se desconocen pero que "podría intuirse. Además casualmente se favorece con ello a los promotores de urbanizaciones en ejecución ya que dificulta la creación de nuevos sectores. Elimina competencias". Por otra parte afirma que el Secretario de la Corporación, x, a pesar de las denuncias presentadas, colaboró con "algo sobre lo que en el mejor de los casos dudaba de su legalidad", sin que contestara a los diversos escritos realizados. Por su parte señala que el Defensor del Pueblo dictamina a favor del solicitante, si bien ahora el Ayuntamiento afirma que no lleva razón, cargando injustamente sobre él para enmascarar sus irregularidades. Finalmente, expone que el Alcalde, asistido por funcionarios que debían velar por la legalidad, mandan al interesado a un recurso contencioso administrativo a sabiendas de su ilegalidad y de la injusticia moral y ética de sus acciones (sic).
10. La Sentencia núm. 328 de 3 de julio de 2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Murcia, que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución de 5 de abril de 2011, declara la nulidad del acuerdo Plenario de 24 de abril de 2008 del Ayuntamiento de Alhama de Murcia por no ser conforme a derecho únicamente en cuanto a los requisitos exigidos para expedir la cédula de urbanización, reconociendo el derecho del recurrente a que la misma sea expedida teniendo en cuenta lo señalado en los fundamentos de derecho de la misma.
11. La Sentencia núm. 626 de 3 de julio de 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Región de Murcia, desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia contra la Sentencia núm. 328/13 citada.

TERCERO.- Por decreto de la Alcaldía núm. 1645/16, de 11 de mayo de 2016, se ordena el inicio y tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, designando instructor y notificando a las partes interesadas, entre ellos a la compañía aseguradora del Ayuntamiento (--).

CUARTO.- La arquitecta municipal emite informe sobre la reclamación formulada el 10 de junio de 2016, en el que expone lo siguiente:

-La cédula de urbanización no se emitió porque la documentación presentada como avance no reunía los requisitos establecidos en el planeamiento, no sólo los establecidos en el documento interpretativo, sino los que exigía el TRLSRM y el artículo 50 del vigente PGMO, por lo que el Ayuntamiento no puede emitir un documento que no se ajuste a los requisitos legalmente establecidos, independientemente de la exigencia de aval o de la solvencia del promotor que son aspectos regulados en el acuerdo del Pleno anulado por la resolución judicial.

-x no ha presentado un nuevo avance que justifique las determinaciones como los establecidos en el artículo 101 TRLSRM, recogidos en el artículo 50 PGMO y definidos en el informe del Director General del Territorio y Vivienda.

-En su opinión, el Ayuntamiento sólo debería haber emitido la cédula si el preceptivo avance que se acompaña justificara debidamente la viabilidad del proyecto, ya que conforme al artículo 131.5 de la vigente Ley 13/2015, ya citada, aquélla vincula a la Administración actuante respecto a la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo.

Concluye que no se observan argumentos que justifiquen razonadamente la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, no acreditando el presunto daño alegado, ni su valoración.

QUINTO.- Asimismo el técnico de administración general del Ayuntamiento emite informe sobre la reclamación presentada el 7 de junio de 2016, en el que expone, entre otros, los siguientes aspectos:

-Que cuando x solicita el 18 de junio de 2008 la cédula de urbanización no acompañaba un avance de planeamiento como exigía el artículo 131.2 TRLSRM, siendo presentado por escrito ulterior de 12 de noviembre de 2009, en el que también solicita que se le expida la cédula solicitada.

-Que examinado el avance de planeamiento, se comprueba que en el apartado de "memoria: ordenación, zonificación y gestión ya se contienen detalladamente todos los datos de carácter informativo urbanístico como para que el promotor de la actuación pudiera presentar un Plan Parcial de iniciativa particular, prescindiendo de la cédula de urbanización, la cual no es requisito imprescindible para su presentación. Expone que en dicho avance se contienen referencias precisas a la normativa aplicable, ordenación y gestión.

-Que sólo a partir de la Sentencia núm. 626/2015, de 3 de agosto, se podía emitir una resolución administrativa que no fuese ajustada al acuerdo del Pleno de la Corporación de 24 de abril de 2008, pues hasta entonces gozaba de su condición de validez y eficacia.

-Que con fecha 29 de septiembre de 2015, x presentó escrito mediante el cual solicitaba que se suspendiera el trámite de concesión de la cédula de urbanización, dictándose el 30 de septiembre siguiente el decreto de la Alcaldía núm. 3220/15 por el que se estima la solicitud de declarar en suspenso el procedimiento.

-Que a la fecha de la emisión de informe x no ha instado la continuación del procedimiento de cédula de urbanización, para lo cual siempre ha dispuesto de la información urbanística correspondiente como queda acreditado con el avance de planeamiento que él presentó y con pleno conocimiento de los reparos.

-Tampoco ha presentado Plan Parcial, Proyecto de Reparcelación ni Proyecto de Urbanización de cuyo derecho como promotor no ha hecho uso durante la tramitación del expediente.

Concluye que no existe nexo causal que determine la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en base a las resoluciones judiciales de referencia, teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica de la cédula sería de mero documento informativo que de haberse obtenido no le hubiese permitido realizar actuación urbanística material alguna.

SEXTO.- Mediante oficio del órgano instructor de 27 de junio de 2016, se informa al reclamante que se ha admitido como prueba la incorporación del expediente administrativo que fundamenta su reclamación, así como se acuerda requerirle para que acredite y concrete la cuantía indemnizatoria reclamada (804.488,33 euros).

SÉPTIMO.- Con fecha 13 de julio de 2016 (registro de entrada), x presenta escrito en el que señala que la solicitud formulada no puede sino tener como objeto la dilación del procedimiento, puesto que la acreditación y la concreción de la cuantía indemnizatoria se encuentra suficientemente detallada y expuesta en sus escritos iniciales de reclamación de fechas 9 y 23 de marzo de 2016, cuya argumentación reproduce.

OCTAVO.- El letrado del Ayuntamiento x emite informe el 27 de julio de 2016 a instancia del órgano que instruye, en el que expone, tras enumerar los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, que *"toda la reclamación del mismo se reconduce a meras expectativas de lo que podía haber hecho de haber obtenido aquella cédula de urbanización, meros futuribles no acreditados real y documentalmente de ninguna manera, y ello sin perjuicio de no acreditar tampoco la titularidad de los terrenos correspondientes, por lo que exigiendo la ley y el reglamento de referencia un daño efectivo, conduce a la improcedencia de la reclamación al no existir relación de causalidad alguna con la Corporación Local"*.

NOVENO.- Consta que por el reclamante se interpuso recurso de alzada frente a la desestimación presunta de la reclamación, si bien otorgado trámite de audiencia al reclamante por oficio de 12 de septiembre de 2016 (notificado el 20 siguiente) se presenta escrito de alegaciones el 30 de septiembre siguiente, en las que, en primer lugar, contiene una breve cronología de los hechos contenida en el escrito de reclamación.

En relación con los informes evacuados durante el procedimiento de responsabilidad patrimonial expone lo siguiente:

1. Respecto al informe jurídico del técnico de administración general recuerda que lo que se solicitaba al Ayuntamiento ya ha quedado suficientemente acreditado en las resoluciones judiciales citadas con anterioridad, sin que puedan invocarse ahora argumentos jurídicos que ya han sido objeto de vista en los tribunales y rechazados en todas las instancias, por lo que se está ante un intento de confundir.
2. Respecto al informe técnico de la arquitecta municipal se reproduce lo señalado con anterioridad, interrogándose acerca de si la indicada se ha estudiado en su totalidad el expediente a la vista de su conclusión, formulando en términos de defensa la siguiente pregunta:

"¿Realmente ha leído nuestra reclamación y nuestro escrito de 11 de julio del presente año contestando al del x, instructor del procedimiento, por el que se me requiere para que acredite y concrete el importe de la indemnización que solicitó? ¿Se ha enterado de algo? ¿Entre sus competencias está la de interpretaciones jurídicas?"

3. Respecto al escrito de la compañía aseguradora del Ayuntamiento (--) rechazando la cobertura de la póliza por no estar la actuación dentro del periodo de cobertura, afirma que nada tiene que objetar aunque es muy llamativa su conclusión: es un acto administrativo singular, dirigido al solicitante de la cédula de urbanización y que resultó anulado por una incorrecta aplicación de los requisitos normativos para la concesión de la misma.
4. Respecto al informe emitido por el letrado reitera lo señalado respecto al evacuado por la arquitecta municipal sobre si se ha leído sus respuestas al instructor del expediente sobre el requerimiento de acreditación del importe de la reclamación; y respecto a que la carga de la prueba corresponde al reclamante, sostiene que conforme al artículo 217.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil "el Tribunal deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes".

Finalmente, reitera la cuantía indemnizatoria reclamada más los intereses devengados.

DÉCIMO.- La propuesta de resolución, de 7 de octubre de 2016, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial poniendo especial énfasis en un elemento esencial de la responsabilidad patrimonial cuál es la efectividad del daño, que no puede ser potencial o futuro, no debiéndose tener en cuenta ganancias hipotéticas de carácter dudoso o carentes de certeza o no probadas, por lo que afirma que no concurre la nota de efectividad del daño para que le sea exigible la responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Alhama de Murcia, en tanto no concreta ni identifica al hipotético comprador interesado en el correspondiente negocio jurídico de haber obtenido la cédula de urbanización, no existiendo en su opinión relación de causalidad con el funcionamiento de la Corporación Local.

UNDÉCIMO.- Con fecha 13 de octubre de 2016 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con el artículo 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en la redacción dada por la Disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable al expediente de responsabilidad patrimonial.

I. La LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015, Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a) la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPAC 2015, 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. Por tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPAC 2015), no siendo el caso del sometido a Dictamen que se inició por decreto núm. 1645 de la Alcaldía, de 11 de mayo de 2016.

II. En cuanto a la actuación a la que se imputa el daño, el régimen sustantivo aplicable a la cédula de urbanización solicitada por el reclamante es el previsto en el TRLSRM que se encontraba en vigor en aquel momento, hoy derogado por la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, así como el Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, TRLSRM (hoy derogado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

TERCERA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para reclamar, al amparo de lo dispuesto en el artículo 139.1 LPAC, al ser el solicitante de la cédula de urbanización y considerar que ha sufrido daños derivados de una actuación anormal del Ayuntamiento de Alhama de Murcia. No obstante, en relación con los terrenos cuya valoración reclama no acredita la titularidad de los mismos.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Alhama como titular del servicio al que se imputa el anormal funcionamiento del servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley

7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), que se remite a la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

II. En cuanto a la temporaneidad de la acción ejercitada, aunque la reclamación fue ejercitada el 9 de marzo de 2016 y las actuaciones a las que atribuye el daño se produjeron durante los años 2009 a 2011 (en este último año se desestima la expedición de la cédula de urbanización por decreto de la Alcaldía 1216/11, de 5 de abril), ha de tenerse en cuenta que por Sentencia núm. 626, de 3 de julio de 2015 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Región de Murcia se desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia frente a la Sentencia núm. 328, de 3 de julio de 2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm.2 de Murcia, que estimaba el recurso interpuesto por el interesado, habiendo adquirido firmeza según se expone.

En consecuencia, tomando como *dies a quo* la última resolución judicial del TSJ Región de Murcia, conforme establece el artículo 142.4 LPAC, la reclamación se habría ejercitado dentro del plazo anual desde que se dictó la sentencia definitiva.

III. Respecto al procedimiento seguido se contienen los trámites exigidos tanto por la LPAC, como por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP).

CUARTA.- El derecho de consulta previsto en la legislación urbanística regional: las Cédulas de Urbanización.

Como plasmación del derecho de los ciudadanos a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes (artículo 35.g LPAC), la legislación urbanística estatal establece el derecho de consulta a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y de las obras que habrán de realizar para asegurarse la conexión con las redes generales (artículo 6, b TRLS), correspondiendo a la normativa autonómica garantizar este derecho a la información.

En lo que concierne a la Región de Murcia, el TRLSRM (normativa aplicable a la solicitud realizada por el reclamante, como ya se ha indicado) contempla tres documentos de información al administrado: la cédula urbanística, la cédula de edificación y la cédula de urbanización.

Así el artículo 153 TRLSRM sobre publicidad de los planes y proyectos urbanísticos (hoy 177 de la Ley 13/2015, ya citada) establece, con carácter general (apartado 2), que todo administrado tiene derecho a que el Ayuntamiento le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector, a cuyo efecto deben crear un documento acreditativo denominado cédula urbanística. En el mismo precepto, pero en el apartado 3, se contempla la denominada cédula de edificación a expedir también por los Ayuntamientos para la determinación de las condiciones técnicas de edificación en un solar determinado, que sirva de base para la redacción del proyecto correspondiente.

Respecto a la cédula de urbanización sobre la que versa el presente expediente de responsabilidad patrimonial,

el artículo 131.1 TRLSRM, en relación con el 78 del mismo Texto sobre los derechos de los propietarios de suelo urbanizable, establece que es el documento acreditativo de las condiciones requeridas para el desarrollo de una actuación urbanística y su correcta implantación territorial. Añade el apartado 2 del mismo artículo 131 que dicha cédula contendrá las condiciones y los requisitos exigidos por el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial, así como las posibilidades o alternativas de conexión a las infraestructuras existentes o previstas del municipio, sin perjuicio de otras determinaciones legalmente establecidas.

En cuanto a la legitimación para solicitarlas, el artículo 131.2 TRLSRM señala que se expedirá por el Ayuntamiento a petición de cualquier propietario incluido en el ámbito de actuación, acompañando un avance de planeamiento del sector a desarrollar.

Respecto al procedimiento en relación con el suelo urbanizable sin sectorizar, se establece que será preceptiva la solicitud de un informe a la Dirección General competente en materia de urbanismo, que deberá evacuarlo en el plazo de un mes (artículo 131.3 TRLSRM), cuya emisión, cabe añadir, permite conocer las determinaciones atinentes a la ordenación del territorio o a la planificación sectorial en relación con dicho suelo. El plazo para su expedición es de tres meses en el caso de suelo urbanizable sin sectorizar, según el artículo 146.1 TRLSRM.

En cuanto a sus efectos más destacados, se establece, de una parte, que la cédula de urbanización vinculará a la Administración actuante respecto a la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo, caducando dicha información a los dos años de su emisión y, en todo caso, por modificación del planeamiento que le afecte (artículo 131, 5 y 6 TRLSRM). De otra, obtenida la cédula o transcurrido el plazo señalado para su emisión, el artículo 146.2 del mismo Texto Refundido establece que el solicitante estará habilitado para la presentación del planeamiento de desarrollo, siendo indemnizable por el Ayuntamiento los costes del mismo en el supuesto de no alcanzar la aprobación definitiva por causas no imputables al promotor.

Sobre la naturaleza de las cédulas de urbanización previstas en la legislación regional, las resoluciones judiciales recaídas sobre este asunto (la Sentencia núm. 328 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm.2 de Murcia) destacan las siguientes notas caracterizadoras:

1ª) Se trata de un derecho de cualquier propietario, sin que dicha condición deba coincidir con la de promotor (urbanizador).

2ª) La cédula de urbanización no es un simple documento de información genérica que cualquier propietario puede solicitar, pues se trata de fijar con mayor detalle la forma de llevar a cabo la urbanización de unos terrenos que si bien tienen la condición de urbanizable están sin sectorizar. La obtención de la cédula es un paso previo a la presentación del instrumento de planeamiento de desarrollo con la finalidad de conocer la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico y a otros instrumentos.

3ª) Para que el Ayuntamiento pueda pronunciarse debe conocer, al menos, las líneas generales del proyecto, por lo que es preciso que el solicitante aporte "un avance de planeamiento", y que se establezcan las directrices a seguir para que el proyecto sea viable, sin que ello pueda suponer imponer unos requisitos idénticos a los exigidos para instar la sectorización. En este sentido la resolución judicial citada considera que ningún sentido tiene que para solicitar la referida cédula se valore la capacidad como promotor cuando no es requisito para su solicitud según la normativa urbanística, ni la exigencia de aval, cuando no existe seguridad de que la actuación urbanística

vaya a realizarse, sino que a la vista de la respuesta los interesados pueden decidir si presentan ante el Ayuntamiento el correspondiente planeamiento de desarrollo.

4ª) Siendo un derecho reconocido legalmente, la Sentencia núm. 328/2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Murcia señala que el Ayuntamiento debe expedirla teniendo en cuenta el informe emitido por el Director General del Territorio y Vivienda y si el avance no cumple las previsiones legales y no se subsanan las deficiencias podrá emitirse en el sentido de que el proyecto no es viable y no se acomoda a la normativa urbanística.

En su aplicación al caso, puesto que el Ayuntamiento de Alhama de Murcia en lugar de expedir la cédula con los reparos previstos en relación con el avance presentado por el solicitante, adoptó la resolución de desestimar la solicitud de expedición (decreto núm. 1216 de la Alcaldía, de 5 de abril de 2011) sobre la base de lo acordado por el Pleno en su sesión de 24 de abril de 2008 relativo al documento interpretativo del artículo 50 del PGMO, mediante el cual se regula la tramitación de las solicitudes de emisión de cédulas de urbanización en suelo urbanizable sin sectorizar, la Sentencia núm. 328/2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Murcia, confirmada por la Sentencia núm. 626/2015 del TSJ Región de Murcia, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el recurrente, declarando la nulidad del referido acuerdo de 24 de abril de 2008 únicamente en cuanto a los requisitos exigidos para expedir la cédula, reconociendo su derecho a que la misma sea expedida.

QUINTA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración. Especial consideración de la derivada de la anulación de actos administrativos.

I. Elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.

c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

II. La responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de un acto administrativo.

Tomando en consideración el artículo 142.4 LPAC, la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización. Dicho precepto, según reiterada jurisprudencia y doctrina, debe interpretarse en el sentido de que el efecto indemnizatorio no se asocia automáticamente a la anulación de una resolución administrativa, de suerte que tal anulación se erija en título por sí suficiente para que surja el derecho a indemnización. La procedencia de ésta se determinará una vez constatada la existencia del daño o lesión patrimonial y la concurrencia de los requisitos que las disposiciones reguladoras de la responsabilidad patrimonial establecen como necesarios para que aquél pueda imputarse a la Administración, lo que exigirá verificar que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que el daño producido sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado o individualizable respecto de una persona o grupo de personas, y que sea antijurídico, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.

SEXTA.- Examen de la concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial en el presente caso.

El reclamante sostiene que no cabe duda de la existencia de daños causados por la irregular y anormal actuación del Ayuntamiento de Alhama de Murcia, teniendo en cuenta que la solicitud de cédula de urbanización se realizó el 12 de noviembre de 2009, que el plazo para su emisión era de tres meses (vencía el 12 de febrero de 2010), que la denuncia al Defensor del Pueblo se realizó el 20 de mayo de 2010 y que el Ayuntamiento desestima la solicitud el 5 de abril de 2011, más de 16 meses después de haber solicitado la cédula de urbanización. Asimismo expone que la Corporación nunca contestó al recurso presentado con fecha 23 de diciembre de 2009, a pesar de ser solicitado en reiterados escritos y tras pronunciarse el Defensor del Pueblo con fecha 22 de marzo de 2011 a favor del reclamante, denuncia un comportamiento "chulesco" (dicho en términos de defensa) por parte de ese Ayuntamiento hacia la citada Institución Pública. Señala que de nada sirve ahora que el Ayuntamiento, obligado por una sentencia judicial, expida la cédula de urbanización, puesto que cualquier expectativa de actuación urbanística ya no existe, que por el contrario sí existía en el momento de la solicitud, en la que la parte compradora exigía las garantías jurídicas que otorgaba una cédula de urbanización, quedando la transacción comercial anulada un año después de haberla solicitado.

En cuanto al daño reclamado, sostiene que la solicitud y obtención de una cédula de urbanización supone de forma inmediata que la valoración de un suelo de aprovechamiento agrícola o ganadero pase a ostentar la valoración de un suelo sujeto a expectativas urbanísticas, pudiéndose realizar la transmisión comercial. Concreta la cuantía indemnizatoria en 804.488,13 euros, resultante de valorar el suelo que sería de su propiedad (la

titularidad no resulta acreditada) con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa y conforme a los valores utilizados para la expropiación de terrenos en un proyecto concreto para la conducción de las aguas de la desalinizadora de Valdelentisco, tramo III, ramal de Alhama y Balsa de Carrascoy en el año 2009 (3,624 euros m² x 221.989 m²).

Por el contrario, la propuesta de resolución del órgano instructor sometida a Dictamen, de 7 de octubre de 2016, considera que procede desestimar la reclamación al no concurrir el requisito de la efectividad del daño, puesto que éste no puede ser potencial o futuro, no debiéndose tener en cuenta ganancias hipotéticas, de carácter dudoso o carentes de certeza o no probadas. En concreto, expone que el reclamante no concreta ni identifica al hipotético comprador ni interesado en el correspondiente negocio jurídico de haber obtenido la cédula de urbanización, no existiendo en su opinión relación de causalidad alguna con el funcionamiento del Ayuntamiento de Alhama para que le sea exigible la responsabilidad patrimonial pretendida.

I. Sobre el funcionamiento del servicio público.

Admitida que la producción de un acto (la desestimación de la solicitud de cédula de urbanización instada por x) declarado contrario al ordenamiento jurídico constituye un funcionamiento anormal de la Administración, pues ésta debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho, procedería entrar a considerar el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño reclamado, si es que este se hubiera acreditado.

A este respecto no cabe duda que la interpretación que realizó el Ayuntamiento en relación con la desestimación de la solicitud de emisión de la cédula de urbanización no se ajustó al TRLSRM, en cuanto que procedía, en todo caso, su emisión (no debe olvidarse la característica de documento de carácter informativo aunque cualificado), incluyendo los reparos advertidos por los servicios técnicos y por la Dirección General competente en materia de urbanismo en relación con el avance de planeamiento presentado, sin que tampoco fueran exigibles requisitos propios de la promoción del suelo, tales como el aval. En este aspecto, se advierte la persistencia en el error por parte del informe técnico municipal evacuado en el presente procedimiento (folio 159) acerca de que el Ayuntamiento no puede emitir un documento avalando una actuación que no se ajusta a los requisitos exigidos legalmente, puesto que el documento denominado cédula de urbanización ha de expedirse en todo caso (no tiene por qué tener un carácter estimatorio), recogiendo aquellos reparos que se adviertan para el desarrollo del sector por los servicios técnicos en relación con la legislación urbanística y con el PGMO del municipio. Es decir, la emisión de la cédula por el Ayuntamiento según el TRLSRM no está condicionada a que el avance cumpla o no el planeamiento, sino que ha de ser expedida conteniendo los requisitos exigidos por el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial, los reparos advertidos para el concreto desarrollo urbanístico que se presenta a nivel de avance respecto al suelo urbanizable sin sectorizar y las posibilidades o alternativas de conexión a las infraestructuras del municipio, entre otras. En suma, no está previsto en el TRLSRM su desestimación, a diferencia de la regulación contenida en otras legislaciones autonómicas como, por ejemplo, en la normativa urbanística de la Comunidad Valenciana, que regula con otro alcance la cédula de urbanización; así, por ejemplo, en la otrora vigente Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), los Planes debían contar, para su aprobación definitiva municipal, con cédula de urbanización relativa a cada una de las actuaciones integradas previstas en ellos, debiendo ser incorporada a los Programas que desarrollen éstas y correspondiendo su emisión, según la población del municipio, a la Administración autonómica.

Ahora bien, lo mismo que se reconoce que en su actuación el Ayuntamiento no ha tenido en cuenta el derecho del interesado a su emisión conforme a lo dispuesto en el artículo 132 TRLSRM, no se puede tampoco atribuir a la cédula de urbanización, a la postre documento de carácter informativo como destaca el reclamante en su escrito inicial, que su obtención hubiera supuesto de forma inmediata un plus de valoración respecto a dichos terrenos, puesto que no se trata de la aprobación de un plan parcial, ni de un título habilitante para la transformación del suelo o su edificación, teniendo en cuenta, además, los reparos advertidos sobre el desarrollo urbanístico futuro

por parte de la Dirección General de Urbanismo, que fueron notificados al reclamante. En este sentido, la clasificación como suelo urbanizable sin sectorizar viene dada por el PGMO, no siendo la cédula de urbanización instrumento apto, como se ha indicado, para la transformación urbanística. Más aún, la solicitud de la cédula de urbanización para la transformación del suelo urbanizable sin sectorizar en el TRLSRM, aplicable al supuesto analizado, no resultaba obligatoria, es decir, era una opción del propietario recabarla ("se podrá recabar" expresa el artículo 78.3 TRLSRM y la Sentencia núm. 552/2016, de 8 de julio de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Región de Murcia) y no un presupuesto *sine qua non* para la presentación del planeamiento de desarrollo ante el Ayuntamiento, a diferencia de la normativa actualmente en vigor (artículo 151.3 de Ley 13/2015), que establece que en suelo urbanizable sin sectorizar será preceptiva la solicitud de cédula para el desarrollo de cualquier actuación urbanística. En suma, la falta de emisión en plazo de la cédula no constituía un obstáculo en aquel momento para la presentación del plan parcial correspondiente con las consecuencias económicas previstas en la legislación urbanística regional para el caso de que una vez solicitada y obtenida o no emitida en plazo, dicho plan no alcanzara la aprobación definitiva por causas no imputables al promotor (indemnización del coste del proyecto, según el artículo 146.2 TRLSRM).

II. Sobre el daño reclamado y su efectividad.

El artículo 139.1 LPAC establece que el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

En relación con la actuación anormal del servicio público y por la dilación indebida del procedimiento, el reclamante no solicita en el presente procedimiento la indemnización del coste del proyecto de avance presentado, o de aquellos otros gastos justificados que hayan devengados inútiles en atención a la desestimación de la solicitud de la cédula de urbanización, sino que reclama por el lucro cesante, es decir, la operación comercial que surgió en aquel momento y que quedó anulada aproximadamente un año después de haber solicitado la cédula de urbanización según expone (la petición de la cédula acompañando del avance fue presentada en el año 2009), señalando que la parte compradora la exigió como garantía la cédula de urbanización. También afirma que la obtención de una cédula supone que un suelo pase a tener una valoración sujeta a expectativas urbanísticas. Con posterioridad, en el recurso de alzada que presentó frente a la desestimación presunta añade que atendiendo al fin mismo de la información que se solicitó, considera evidentes los daños morales por su legítimo interés de obtener dinero con la venta de unos terrenos.

Por el contrario, la propuesta de resolución sostiene que no se ha acreditado la efectividad del daño, siendo los alegados por el reclamante potenciales o futuros, desprovistos de certeza y de prueba.

A este respecto, se realizan las siguientes consideraciones sobre el daño reclamado:

1. El reclamante no ha acreditado en el presente procedimiento la operación comercial a la que hace referencia para valorar el daño reclamado, como sostiene el órgano instructor, al indicar que *"no concreta ni identifica hipotético comprador, ni interesado en el correspondiente negocio jurídico de haber obtenido la cédula de urbanización"*. Tampoco acredita las ganancias dejadas de percibir como resultado de la frustración de aquella operación, cuando corresponde a la parte reclamante la acreditación del daño y su cuantificación (artículo 217 LEC), exigiéndose jurisprudencialmente una prueba rigurosa a este respecto (STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 15 de julio de 2002).

2. El daño solicitado hace referencia a unas expectativas urbanísticas en el caso de haber obtenido la cédula de urbanización, habiendo indicado este Órgano Consultivo conforme al precepto arriba indicado (artículo 139.2 LPAC), que el daño ha de ser efectivo, excluyendo los hipotéticos, eventuales, futuros o simplemente posibles, así como los contingentes, dudosos o presumibles, sin que se considere como tal la mera frustración de una expectativa (SSTS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 15 de julio de 2002, ya citada, y de 4 de febrero de 2005, así como Dictamen 116/2008 de este Consejo Jurídico).

3. La propia legislación urbanística (ley especial) establece las consecuencias indemnizatorias por la no emisión de la cédula de urbanización en plazo (u obtenida cuando posteriormente se deniega el planeamiento parcial), puesto que el artículo 146.2 TRLSRM señala que se indemnizarán al solicitante el coste de los proyectos por tratarse de gastos que han devengado inútiles. Por su parte, la legislación estatal aplicable al acto que desestima la cédula (artículo 6,b TRLS 2008) prescribe que la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resultaran inútiles en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Sin embargo, los daños reclamados por el interesado, en concepto de lucro cesante, no se ajustan a las previsiones de la legislación urbanística conforme a lo indicado.

A mayor abundamiento, en el campo urbanístico la jurisprudencia ha sentado criterios muy consolidados sobre esta materia, de manera que las expectativas que otorga el planeamiento se convierten en verdaderos derechos o intereses legítimos cuando se cumplen las cargas y deberes impuestos por el proceso urbanizador o edificatorio. Así el Tribunal Supremo ha señalado que *"cuando el propietario ha cumplido los deberes y ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio, y ello mediante la realización de actuaciones materiales que requieran la ejecución del planeamiento, puesto que solamente cuando el plan ha llegado a la fase final de realización se adquiere el derecho al aprovechamiento urbanístico previsto en la ordenación y, sólo, por tanto, entonces la modificación del planeamiento implica la lesión de un derecho ya adquirido, procediendo así a la indemnización..."* (entre otras, Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 27 de junio de 2006, de 22 de marzo y de 23 de mayo de 2014).

En igual sentido que el expresado, el Dictamen 23/2011 de este Consejo indicó:

"A este respecto no conviene olvidar que sólo son indemnizables los perjuicios efectivos, no los futuros ni los hipotéticos, y los aprovechamientos urbanísticos futuros convenidos no son sino meras expectativas hasta tanto se patrimonializan por los propietarios, lo que sólo concurre cuando se han cumplido los deberes de cesión, equidistribución y urbanización previstos en la legislación urbanística (por todas, la importante STS, Sala 3ª, de 12 de mayo de 1987, ya citada)".

Desde luego no puede hablarse de expectativas urbanísticas patrimonializadas por el propietario como consecuencia de la falta de emisión de la cédula urbanística, cuando no es un título habilitante para la transformación del suelo urbanizable sin sectorizar.

También en el Dictamen 32/2016 dijimos en relación la pérdida de valor de los terrenos adquiridos, que el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 21 de diciembre de 2011) ha desestimado tal pretensión cuando no se ha patrimonializado el contenido artificial de su derecho de propiedad inicial, citando la STS de 6 de abril de 2005:

"Sin embargo, como dice la tantas veces citada Sentencia de esta Sala de 30 de junio de 2001, recogiendo anteriores pronunciamientos de este Alto Tribunal, dicha supuesta pérdida de valor no responde a privación de derechos o intereses económicos consolidados e incorporados al patrimonio de la recurrente, sino a meras expectativas partiendo de la clasificación y calificación urbanística del terreno de su propiedad (...)".

4. Se hace referencia por el reclamante a la existencia de un daño moral por su legítimo interés en obtener un dinero con la venta, si bien no concreta los parámetros a tener en cuenta para su cuantificación, teniendo en cuenta, como señaló este Consejo en la memoria del año 2005, que no constituye daño moral la mera situación de malestar o incertidumbre (STS, Sala 3ª, de 9 de mayo de 2005) que no alcanza a ser más que un cierto factor de frustración (STS, Sala 3ª, de 3 de marzo de 1999). Tampoco de las meras situaciones de enojo, enfado o malestar pueden derivarse daños morales.

III. La relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

Para la determinación de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento es necesario que exista una relación de causalidad jurídicamente adecuada entre el funcionamiento del servicio público municipal y los daños por los que se reclama indemnización, si bien la falta de acreditación de la efectividad del daño reclamado, que tampoco se ajusta a los conceptos susceptibles de indemnización previstos en la legislación específica en materia de urbanismo, conducen a que no puede sostenerse una relación de causalidad adecuada entre la actuación municipal y los daños reclamados, puesto que si bien la misma no fue ajustada al TRLSRM conforme a las resoluciones judiciales, no resulta idónea para producir el daño aquí reclamado tomando en consideración las circunstancias del caso, conforme a la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 28 de octubre de 1998, según la cual: *"el concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado lesivo de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros..."*. Pues bien, continúa la mencionada sentencia, *"si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una conditio sine qua non, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios"*.

Desde luego la reclamación del daño basada en la frustración de la operación comercial sobre la que nada se concreta, sólo es una hipótesis de partida, e introduce nuevos interrogantes acerca de la decisión que se hubiera adoptado finalmente el supuesto comprador de haber conocido los reparos urbanísticos del informe de la Dirección General competente en materia de urbanismo y si hubiera optado por continuar con el negocio referido por el reclamante en el presente procedimiento en términos abstractos.

A mayor abundamiento, la STS, Sala 3ª, de 4 de febrero de 2005, señala: *"es evidente, por tanto, que para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración, la causación de un daño o perjuicio real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado y derivado causalmente del funcionamiento normal o anormal de la Administración, se constituye como un requisito básico para conformar dicha responsabilidad, de tal forma que si no quedara acreditada la causación de tal daño real, plenamente acreditado y no basado en meras*

hipótesis, esperanzas o conjeturas, aun cuando hubiera un funcionamiento anormal de la Administración, no cabría apreciar dicha responsabilidad patrimonial".

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, puesto que aunque se advierte un funcionamiento anormal del servicio público municipal en la desestimación de la emisión de la cédula de urbanización, no resulta acreditada la efectividad del daño reclamado, ni la relación de causalidad adecuada entre éste y el funcionamiento del servicio público por los motivos expresados en la Consideración Quinta.

SEGUNDA.- El acuerdo que finalmente se adopte habrá de ser completado con los motivos recogidos en el presente Dictamen para la desestimación de la reclamación.

No obstante, V.S. resolverá.

