



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **417/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Jumilla, mediante oficio registrado el día 21 de mayo de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos tras la Sentencia nº 916/15, de 23 de octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que declara la nulidad del Plan Parcial "Montenatura Golf Resort" de Jumilla y Programa de Actuación de la UA única del referido sector (expte. **122/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de octubre de 2016 D. X, en nombre y representación de la mercantil -- (en adelante "la reclamante"), formula solicitud de reconocimiento de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Jumilla por los daños producidos como consecuencia de la Sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (TSJ), núm. 916/15, de 23 de octubre, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 266/2011, que declara la nulidad del Plan Parcial (PP) del Sector "Montenatura Golf Resort" de Jumilla y el Programa de Actuación (PA) del referido Sector, que fueron objeto de aprobación definitiva.

Fundamenta la reclamación en los siguientes hechos que destacamos:

1º.- Entre los años 2001 y 2004 la reclamante adquiere terrenos en el término municipal de Jumilla que, conforme a la Revisión del Plan General Municipal de Ordenación en trámite, ostentaban la clasificación de suelo urbanizable sin sectorizar de uso residencial. Dicha revisión fue aprobada respecto de este suelo por Orden de 28 de octubre de 2004.

2º.- Conforme al documento de criterios para el desarrollo del suelo urbanizable sin sectorizar, aprobado por Acuerdo del Pleno de fecha 25 de abril de 2005, la reclamante presenta Avance del PP del Sector "Montenatura Golf Resort" y cédula de urbanización que es aprobada por la Junta de Gobierno Local con fecha 16 de octubre de 2006.

3º.- Con fecha 14 de diciembre de 2006, la reclamante presenta dos ejemplares del PP y PA para su aprobación por el Ayuntamiento, que procede a su aprobación inicial mediante acuerdo de 19 de febrero de 2007.

4º.- Tras la aprobación inicial del PP se solicitan por el Ayuntamiento los siguientes informes:

- a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo el 30 de marzo de 2007.

- a la Dirección General de Medio Natural y Calidad Ambiental el 16 de mayo de 2007.

- a la Demarcación de Carreteras del Estado el 16 de mayo de 2007.

- a la Confederación Hidrográfica del Segura el 16 de mayo de 2007.

5º.- El PP se somete a información pública por plazo de 2 meses y hasta 12 de mayo de 2007.

6º.- En sesión celebrada el día 8 de agosto de 2007, sin haberse emitido ningún informe, el Pleno del Ayuntamiento rechaza la aprobación definitiva del Plan Parcial. Recurrido por la reclamante en reposición no es resuelto por el Ayuntamiento.

7º.- Con fecha 30 de diciembre de 2008 y 30 de abril de 2009 la reclamante solicita la aprobación definitiva del documento refundido del PP y PA.

8º.- A raíz de esta petición, la Junta de Gobierno Local vuelve a someter el proyecto a información pública por acuerdo de 6 de julio de 2009, una vez incorporadas las consideraciones efectuadas por la Dirección General de Urbanismo (29 de octubre de 2007), por la Dirección General de Calidad Ambiental (10 de enero de 2008), la Dirección General de Carreteras (abril de 2008), la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (18 de abril de 2008) y la CHS (19 de mayo de 2008)

9º.- Con fecha 21 de diciembre de 2009 la reclamante solicita que se tenga por aprobado definitivamente el PP por silencio administrativo positivo

10º.- Finalmente, con fecha 16 de julio de 2010, la Junta de Gobierno Local toma conocimiento de la aprobación por silencio administrativo del texto refundido del PP y del PA Urbanística del Sector "Montenatura Golf Resort".

11º.- Con fecha 20 de julio de 2015 se otorga a la reclamante por la CHS el cambio de uso y destino de las aguas para su aplicación en abastecimiento de urbanización aislada y uso recreativo.

12º.- Con fecha 23 de octubre de 2015, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia dicta sentencia nº 916/2015, en el procedimiento ordinario nº 266/11, interpuesto contra los acuerdos municipales relativos a la aprobación definitiva del PP y PA del Sector "Montenatura Golf Resort", estimando el recurso por vicios en la tramitación administrativa determinantes de nulidad absoluta.

La mercantil reclamante señala como fundamentos jurídicos de su reclamación el hecho de que la anulación de los instrumentos de planeamiento citados por la sentencia le ha producido un perjuicio patrimonial que no tiene el deber de soportar, al devenir los gastos soportados para el expresado desarrollo urbanístico, en estricto cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, en inútiles y sin posibilidad de recuperación, tras la profunda reforma de la legislación urbanística y medioambiental, derivada de la legislación básica estatal y los nuevos criterios de planificación basados en el desarrollo sostenible.

En cuanto a la evaluación del daño, lo cuantifica en la cantidad de 7.196.785,84 euros, según informe pericial que aporta.

SEGUNDO.- Por Resolución de la Alcaldía nº 1023/2017, de 17 de octubre, se admite a trámite la reclamación formulada y se nombra instructora del procedimiento, notificándose al reclamante y a la compañía aseguradora MAPFRE.

TERCERO.- Con fecha 16 de noviembre de 2017, D.^a Y, Jefa del Servicio Administrativo de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento, emite informe en el que concluye:

"Este derecho a ser indemnizados por los particulares por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos..., debe de ser un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar, "antijurídico" y que se acredite la existencia de ese nexo causal, entre la actividad o inactividad de la Administración y la lesión producida al particular.

Por todo lo expuesto anteriormente, entiendo que no se puede derivar responsabilidad patrimonial alguna para esta Administración, puesto que como ha quedado acreditado en el expediente administrativo, la actuación municipal se ha limitado a tramitar un plan de iniciativa privada de conformidad con la normativa que resultaba de aplicación y siempre a instancia de la mercantil promotora, tal y como ha quedado acreditado en el expediente administrativo, debiendo tener en cuenta que la mercantil ha gestionado un proyecto empresarial a su riesgo y ventura y ha tomado decisiones de forma unilateral de las que no se puede responsabilizar a esta Administración Local ni tampoco imputar los gastos derivados de esta gestión, puesto que este Ayuntamiento lo único que ha realizado es tramitar las solicitudes planteadas por el interesado procediendo además esta Administración a la devolución de ingresos que no le correspondían como las tasas del proyecto de innecesariedad de reparcelación ingresadas mediante autoliquidación por decisión propia de la mercantil promotora".

CUARTO.- Con fecha 24 de enero de 2018, D. Z, Jefe del Servicio Técnico de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento, emite informe en el que concluye que *"la cuantificación económica presentada no se puede admitir debido a que sus premisas o no están juzgadas o no son ciertas por lo que lo único que habría que comprobar es si se ha realizado algún pago de tasas, sin la realización de la actividad administrativa que da derecho a su cobro, y/o pago de liquidaciones por ocupaciones de terrenos públicos que no se hayan ocupado realmente y se valorase su importe para su restitución a la empresa --".*

QUINTO.- Admitida y practicada la prueba propuesta, con fecha 30 de enero de 2018 se procede a la apertura del trámite de audiencia, habiendo presentado la reclamante alegaciones con fecha 5 de marzo de 2018, en las que, en síntesis, indica:

- que no es admisible que se imputen los perjuicios derivados de la nulidad de los actos de aprobación definitiva del instrumento de planeamiento y programa de actuación a la asunción de un riesgo y ventura por parte del promotor, ya que la nulidad se produce por los defectos en los que ha incurrido en exclusiva la Administración.

- que los gastos realizados han devenido en inútiles y sin posibilidad de recuperación por cuanto no podrán aprovecharse los distintos proyectos urbanísticos formulados en los términos en los que fueron aprobados por la Administración, teniendo la reclamación encaje en los supuestos indemnizatorios previstos en el artículo 48, apartados a), c) o d) del vigente texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

- que ha cumplido con todos y cada uno de los deberes urbanísticos que le fueron exigidos, por lo que ha contribuido desde el primer momento a que el ejercicio del aprovechamiento urbanístico del ámbito se consolidara.

Acompaña a su escrito informe, de fecha 28 de febrero de 2018, del perito D. Q, rebatiendo las consideraciones del informe técnico del Jefe del Servicio Técnico de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento.

SEXTO.- Con fecha 20 de abril de 2018, el Jefe del Servicio Técnico de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento emite nuevo informe en el que, en lo sustancial, reitera lo expresado en el emitido previamente.

SÉPTIMO.- Con fecha 23 de abril de 2018 se elabora propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no existir relación de causalidad entre la actuación administrativa y los daños que se reclaman ni daño antijurídico.

OCTAVO.- Con fecha 21 de mayo de 2018 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, ya que versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a un Ayuntamiento de la Región de Murcia en solicitud de una indemnización por cuantía

superior a 50.000 euros, 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, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), normativa aplicable al procedimiento que nos ocupa dada su fecha de iniciación.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPACAP, 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. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose presentado la reclamación con fecha 25 de octubre de 2016, le son plenamente aplicables.

II. En el supuesto de daños materiales o patrimoniales la legitimación activa para reclamar su reparación recae, de forma primaria, en el propietario de la cosa dañada o perdida, en tanto que es quien sufre en su patrimonio el detrimento de valor que constituye el daño, por lo que la reclamante ostenta legitimación activa al ser la promotora del PP y PA del Sector "Montenatura Golf Resort".

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Jumilla, por ser el que aprobó los instrumentos referidos.

III. En cuanto al plazo para el reclamar, el artículo 67.1 LPACAP establece el plazo de un año que, tratándose de daños patrimoniales, comienza a computarse a partir de producirse el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Siguiendo la doctrina establecida por este Consejo Jurídico (Dictamen, entre otros, 195/2015) *"La concreción del denominado dies a quo, en materia de prescripción, viene determinada por el principio general de la actio nata, a cuyo respecto el Tribunal Supremo ha considerado que "no puede ejercitarse (la acción) sino desde el momento en que resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos. Esta doctrina tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (sentencias de la Sala Tercera de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) del principio de «actio nata» (nacimiento de la acción), según el cual el plazo de prescripción de la acción comienza en el momento en que ésta puede ejercitarse, y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando concurren los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad (Sentencia de 3 de mayo de 2000 que cita otras anteriores)"*.

En el presente caso, la reclamante anuda el daño a la anulación del PP y PA, por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 23 de octubre de 2015, por lo que el *dies a quo* será la fecha de notificación de dicha sentencia que se produjo con fecha 28 de octubre de 2015, por lo que al haberse presentado la reclamación con fecha 25 de octubre de 2016, sería claramente temporánea.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el

previsto en el artículo 91 LPACAP.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos. Consideraciones generales.

I. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por anulación de actos administrativos emanados de la misma ha sido ya abordada por este Consejo Jurídico en Dictámenes precedentes, cuyas consideraciones generales deben recordarse ahora.

Así, en nuestro Dictamen nº 222/2015, de 28 de julio, expresamos que el artículo 142.4 LPAC (hoy artículo 32.1 LRJSP) establece que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de actos administrativos no presupone derecho a la indemnización. La jurisprudencia y la doctrina sobre el citado precepto vienen a destacar que la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, ya que para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido es preciso que se cumplan los restantes requisitos exigidos, a saber, daño efectivamente individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso, y lesión antijurídica, en el sentido de ausencia del deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo (artículos 139 y 141.1 LPAC). Además, los supuestos de responsabilidad patrimonial derivados de la anulación de actos administrativos han de ser examinados con mayor rigor, conforme expresa la STS, Sala 3ª, de 16 de septiembre de 2009.

En el concreto extremo relativo a la eventual existencia de un deber jurídico del particular de soportar el daño derivado de la anulación de un acto administrativo, la STS, Sala 3ª, de 11 de marzo de 1999, expresa lo siguiente:

"El deber jurídico de soportar el daño en principio parece que únicamente podría derivarse de la concurrencia de un título que determine o imponga jurídicamente el perjuicio contemplado, tal sería la existencia de un contrato previo, el cumplimiento de una obligación legal o reglamentaria siempre que de ésta se derivasen cargas generales, o la ejecución administrativa o judicial de una resolución firme de tal naturaleza; esto, que desde la perspectiva del funcionamiento de los servicios públicos aparece relativamente claro en su interpretación, se complica a la hora de trasladarlo a los supuestos de anulación de resoluciones administrativas.

En los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales por la Administración, el legislador ha querido que ésta actúe libremente dentro de unos márgenes de apreciación con la sola exigencia de que se respeten los aspectos reglados que puedan existir, de tal manera que el actuar de la Administración no se convierta en arbitrariedad, al estar ésta rechazada por el artículo 9.3 de la Constitución. En estos supuestos parece que no existiría duda de que, siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables, debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio siempre que éste se llevase a cabo en los términos antedichos; estaríamos pues ante un supuesto en el que existiría una obligación de soportar el posible resultado lesivo.

El caso que contemplamos, sin embargo, no se agota en los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales dentro de los parámetros que exige el artículo 9.3 de la Constitución, sino que ha de extenderse a aquellos supuestos, asimilables a estos, en que en la aplicación por la Administración de la norma jurídica al caso concreto no haya de atender sólo a datos objetivos determinantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma antes de ser aplicada ha de integrarse mediante la apreciación, necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución. En tales supuestos es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y, por tanto, faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante

la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones".

Asimismo, el Dictamen nº 32/2016, de 8 de febrero, expresa que, tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha de estarse a la jurisprudencia elaborada sobre la consideración de la antijuridicidad y deber jurídico de soportar el daño, citando entonces de modo especial la siguiente consideración de la STS de 16 de febrero de 2009, en relación con el ejercicio de facultades regladas por la Administración y la anulación de actos administrativos:

"Ahora bien, no acaba aquí el catálogo de situaciones en las que, atendiendo al cariz de la actividad administrativa de la que emana el daño, puede concluirse que el particular afectado debe sobrellevarlo. También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita. Así lo hemos expresado en las dos sentencias referidas de 14 de julio y 22 de septiembre de 2008, dictadas en unificación de doctrina (FFJJ 4º y 3º, respectivamente)".

En la misma línea, y ahondando en el análisis de estos supuestos, en el Dictamen nº 28/2017, de 13 de febrero, expresamos que los artículos 102.4 y 142.4 LPAC, según reiterada jurisprudencia y doctrina consultiva, deben interpretarse en el sentido de que el efecto indemnizatorio no se asocia automáticamente con 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. Así lo determinan las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero, 10 de abril y 27 de noviembre de 2012 y 8 de abril de 2014, entre otras muchas. De ese modo, la procedencia de la indemnización 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 éstos puedan imputarse a la Administración, lo que exigirá verificar lo siguiente:

- a) Que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de un servicio público o, con otras palabras, de una actuación u omisión de la Administración.
- b) Que el daño producido sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado o individualizable respecto de una persona o grupo de personas.
- c) Que el daño sea antijurídico y que no exista la obligación de soportarlo por el particular. Sin duda alguna, y como ya hemos apuntado, este requisito ofrece un interés especial en el estudio de los supuestos de responsabilidad derivada de la anulación de actos administrativos, ya que se vincula de modo directo con el examen de la conducta que llevó a cabo la Administración a la hora de dictar la resolución anulada. De ese modo, la calificación de la conducta o actuación administrativa como ajustada a los márgenes admisibles de adecuación al ordenamiento jurídico conlleva la calificación del daño como jurídico, por lo que el reclamante se verá obligado a soportarlo.

En ese mismo sentido, explica el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de febrero de 2012 que *"En particular, y por lo que se refiere al criterio de antijuridicidad del daño, ésta no se anuda a la conformidad o no a Derecho de la actuación administrativa sino a que el resultado de la misma produzca en el administrado un perjuicio que éste no tenga el deber jurídico de soportar (...). Quiere ello decir que el examen de la antijuridicidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, cuya antijuridicidad resulta patente por haber sido así declarada por el Tribunal correspondiente, sino desde la perspectiva de sus consecuencias lesivas en relación con el sujeto que reclama la responsabilidad patrimonial, en cuyo caso ha de estarse para apreciar dicha antijuridicidad a la inexistencia de un deber jurídico de soportar dichas consecuencias lesivas de acuerdo con el art. 141.1 de la Ley 30/1992"*.

Para la valoración de este juicio de razonabilidad (cuya concurrencia en sentido positivo en el acto anulado

conllevaría el deber jurídico del particular de soportar el daño derivado de su anulación), y como se indicó en nuestro Dictamen nº 179/2008, ha de estarse a la motivación del acto, citando entonces a este respecto la STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de enero de 2007, que expresa que *"para determinar que la actuación administrativa ha sido razonable no podemos centrarnos en la motivación de las sentencias que anulan la decisión administrativa, en concreto, en los razonamientos de esta Sala que llega a calificar la actuación impugnada de contraria a Derecho. Y estimamos que no es la motivación de la sentencia la que ha de valorarse, porque ello supondría una tautología, en cuanto, porque constituye esa irregularidad, es por lo que la decisión se anuló. Muy al contrario, estimamos que lo decisivo a la hora de examinar esas exigencias de la racionalidad de la decisión ha de buscarse en la misma motivación de la decisión ya anulada y los antecedentes en que se basó, porque es precisamente en esa motivación donde el ordenamiento fija la justificación de la actuación de la Administración, que es la finalidad de la motivación de los actos, que precisamente impone de manera especial para los actos discrecionales el artículo 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común"*.

Por ello, en definitiva, se considera que en estos casos no es posible establecer soluciones apriorísticas, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias, fácticas y jurídicas, concurrentes en cada caso de acto administrativo luego anulado. De manera resumida, señala en este punto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de junio de 2014 que *"Conviene también tener presente que, en relación con tal precepto [art. 142.4 LPAC], hemos declarado que no cabe su interpretación con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad"*.

II. A todo lo anterior debemos añadir ahora, por el esencial interés que tiene en el caso que aquí concretamente nos ocupa, que uno de esos elementos o circunstancias jurídicas que deben tenerse en cuenta a la hora de valorar la racionalidad de la actuación administrativa a los efectos resarcitorios pretendidos es el criterio que, en la fecha en que la Administración dictara el acto posteriormente anulado, sostuviera la doctrina, jurisprudencial y científica, acerca de los preceptos que hubieren de aplicarse al supuesto de que se tratara, y de cuál hubiera de ser la correcta interpretación y alcance de los mismos, y ello frente a la nueva interpretación o criterio que sobre el particular sostuviera la doctrina en fechas posteriores y que hubiera motivado la anulación del correspondiente acto.

Así lo revela la STSJ Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº 942/2005, de 28 de noviembre, en un supuesto en que la Administración, en la fecha en que dictó el acto, siguió el criterio jurisprudencial entonces vigente y, sin embargo, en el momento en que a dicho TSJ se le plantea el enjuiciamiento de la legalidad del acto, debe declarar su anulación en base a una posterior y distinta jurisprudencia. Así, la referida sentencia expresa que *"la doctrina hasta ahora expuesta (la del TS sobre la responsabilidad patrimonial administrativa en casos de anulación de actos administrativos) es aplicable al caso que contemplamos, en cuanto que la reclamación del actor anuda el éxito de su pretensión indemnizatoria a la anulación del acto administrativo impugnado. Sin embargo, es preciso señalar que la Administración desestimó la caducidad alegada por el interesado en su recurso de alzada, y lo hizo con base en la sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 24 de Abril de 1999, dictada en un recurso de casación en interés de Ley, y que había sido aplicada por esta Sala de Justicia en numerosas resoluciones, dando lugar a la no declaración de caducidad al señalar que el artículo 63,3 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no implicaba la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador siempre que no existiera prescripción de la infracción. De tal forma que el supuesto de hecho contemplado por la Administración y resuelto en el sentido de no declarar la caducidad tenía su apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de la Sala en supuestos similares, tratándose, por tanto, de una decisión adoptada dentro de lo razonable jurídicamente que no puede dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración demandada. La doctrina legal aplicada por la Administración Autonómica no puede considerarse que excedió los límites de una interpretación razonable a los efectos de la responsabilidad patrimonial que ahora estamos examinando, aunque finalmente haya resultado anulada, al basarse en los antecedentes jurisdiccionales de un supuesto de hecho que había motivado variados y numerosos pronunciamientos ante los posibles efectos y su consideración como motivo de nulidad del transcurso del plazo en los procedimientos administrativos"*.

Como seguidamente veremos, la *"ratio"* que inspira estas consideraciones ha de ser extensible a los casos en que en el momento de dictarse los actos posteriormente anulados, y en una de las cuestiones centrales que tenía que abordar la Administración (en nuestro caso, como se verá, el alcance del informe de la CHS sobre los

recursos hídricos disponibles para un planeamiento urbanístico a aprobar) no existía doctrina jurisprudencial al respecto (ni siquiera a nivel de TSJ), y la doctrina científica conocida, en cuanto que pudiera considerarse como parámetro orientador de una adecuada interpretación para la Administración de las normas aplicables al caso, aportan consideraciones que avalaban decisiones como la adoptada por el Ayuntamiento, es decir, aprobar el PP y PA de referencia.

De este modo, se impone, pues, un detallado análisis de las circunstancias, fácticas y jurídicas, que concurrían en la fecha en que se adoptó el principal acto que luego fue judicialmente anulado, es decir, la toma de conocimiento por la Junta de Gobierno Local, con fecha 16 de julio de 2010, de la aprobación por silencio administrativo del texto refundido del PP y PA tantas veces referido. Cualquier análisis jurídico que prescinda del estado de la cuestión en aquellas fechas no podrá considerarse que realiza un análisis adecuado, pues, se insiste, la racionalidad de la decisión administrativa de que se trate ha de hacerse en el contexto temporal en que se dicta el correspondiente acto administrativo, y no cuando, años después, se anula en consideración a unos criterios, jurisprudenciales y doctrinales, inexistentes en la fecha de su dictado; todo ello siempre, obviamente, que en esta última existieran criterios que sirvieran de suficiente motivación para sostener la racionalidad y legalidad del acto administrativo.

CUARTA.- La determinación de la existencia de daños fácticamente vinculados a la anulación judicial de los actos administrativos en que se funda la reclamación.

Previamente al análisis de las cuestiones apuntadas en la precedente Consideración, debe analizarse la existencia de daños fácticamente vinculados a la anulación judicial de los actos administrativos en que se funda la reclamación, pues, como se apuntó en su momento, la existencia de tales daños y su adecuada vinculación causal con la actuación administrativa cuestionada es un requisito previo e ineludible.

En el específico ámbito urbanístico, el artículo [48.d\) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, reconoce un derecho de indemnización por *"d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado"*.

Como se desprende del precepto, las eventuales lesiones resarcibles son las causadas por la anulación del título administrativo habilitante de la respectiva obra o actividad, en la medida en que dicho título sea efectiva y directamente habilitante para la ejecución o realización de la obra o actividad que, por causa de la anulación de aquél, quede desprovista de toda cobertura jurídica. A partir de ello, es claro que los títulos administrativos directa y específicamente habilitantes para la ejecución de obras de urbanización y de edificaciones son, respectivamente, y según establecen todas las normativas urbanísticas, los proyectos de urbanización definitivamente aprobados y las licencias urbanísticas aprobadas.

En el caso que nos ocupa, debe acogerse lo expresado en el informe, de 16 de noviembre de 2017, de la Jefa del Servicio Administrativo de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento, reseñado en los antecedentes de este Dictamen en el sentido de que faltan *"la aprobación de los correspondientes instrumentos de gestión y de urbanización, que no estaban aprobados, así como las licencias urbanísticas y de depósito de las garantías previstas por ley, de forma que carece de fundamentación, jurídica la valoración del lucro cesante o pérdida de beneficios"*. Como es sabido, sólo la aprobación definitiva municipal del proyecto de urbanización habilita a los promotores de un Plan Parcial a ejecutar las obras urbanizadoras allí contenidas. En el presente caso, nunca llegó a producirse tal aprobación definitiva, ni tan siquiera inicial, y mucho menos las licencias urbanísticas, por lo que no existe ningún título administrativo habilitante que haya sido anulado y que, en consecuencia, pueda hacer surgir la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

De este modo, en el presente procedimiento sólo cabe considerar como causalmente vinculados a la anulación judicial del Plan Parcial y Programa de Actuación a que se refiere la tan repetida sentencia del TSJMU, a los

gastos que hubiera acreditado la reclamante, conforme a la correspondiente factura o documento administrativo, por la elaboración y tramitación de dichos instrumentos urbanísticos, y ello fundado, según admite la jurisprudencia, en que su anulación haya hecho inútiles tales gastos, por lo que es procedente dictaminar sobre la antijuridicidad de tales daños y el deber jurídico de soportarlos, sin necesidad de realizar ahora mayores análisis sobre el concreto alcance o importe de tales daños.

QUINTA.- El criterio para determinar la antijuridicidad del daño producido y el deber jurídico de soportarlo.

Dos cuestiones son necesarias analizar, coincidentes con los motivos por los que la sentencia nº 916/2015, de 23 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia, anula el PP y PA tantas veces referido:

1º. Que no pudiendo entenderse procedente la continuación en la tramitación de un Plan sobre el que había recaído resolución definitiva por el propio Pleno del Ayuntamiento, no cabía adoptarse en su seno ninguna otra resolución, por lo que, a falta de acto de aprobación válido inicial al quedar sin efecto el que se adoptó por la Junta de Gobierno Local el 19 de febrero de 2007, en modo alguno podía correr el plazo de los seis meses para su aprobación definitiva.

2º. Que no constaba informe favorable de la CHS sobre la afección a los cauces y la suficiencia de recursos hídricos a la fecha en que se dictó el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento sobre la toma de conocimiento de la aprobación del Plan por silencio administrativo.

I. En relación con la primera cuestión, y tal y como se indica en la propuesta de resolución *"El documento de Plan Parcial y Programa de Actuación...presentado se elevó al Pleno celebrado el día 8 de agosto de 2007, rechazando el Pleno Municipal la aprobación definitiva de ambos instrumentos..."*

Frente a este acuerdo de Pleno de 8 de agosto de 2007, se interpuso recurso de reposición el día 27 de septiembre de 2007...Este recurso de reposición fue informado por los técnicos municipales, sin embargo este expediente no llegó a elevarse al Pleno, no adoptándose ningún acuerdo al respecto y desestimándose por silencio administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992..., no recurriéndose en vía contencioso-administrativa el citado acuerdo.

A pesar del rechazo por el Pleno del Plan Parcial y Programa de Actuación y de la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto, el día 26 de noviembre de 2007,..., se presenta instancia por D. R en nombre y representación de la mercantil --...por la que solicita que se emita certificado relativo a la fecha de presentación del documento de consulta y avance de planeamiento, declaración de forma expresa y motivada de que fue inviable la aprobación definitiva del Plan Parcial y acuerdo sobre la inaplicabilidad de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

De manera que la propia mercantil, solicita de nuevo la actuación municipal, a pesar del acuerdo de Pleno. Ante esta petición se emite informe por los técnicos municipales, que se remite a la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, órgano que remite a este Ayuntamiento oficio, por el que comunica que la declaración de inviabilidad a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, es previa al órgano ambiental y corresponde realizarla al promotor de la actuación, solicitando al Ayuntamiento que comuniquen la publicidad de la decisión adoptada...

A la vista de este oficio, el Ayuntamiento adopta acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2008, por el que se declara la inviabilidad de someter el Plan Parcial de suelo urbanizable sin sectorizar "Montenatura Golf Resort" al trámite de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de

determinados planes y programas en el medio ambiente...

Tras este acuerdo, días 30 de diciembre de 2008 y 30 de abril de 2009, por D. R, en nombre y representación de la mercantil --. presenta instancias, a las que se acompañan del documento refundido de Plan Parcial y Programa de Actuación del Sector "Montenatura Golf Resort", para que proceda a la aprobación definitiva de los citados instrumentos...

A raíz de esta petición, se solicita informe a la asesoría jurídica externa, emitiéndose informe por el letrado D. S, el día 5 de marzo de 2009, en el que indica que procede someter el documento presentado al trámite de información pública, informándose por los técnicos municipales y adoptándose acuerdo por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 6 de julio de 2009,... por el que se somete a información pública el documento refundido de Plan Parcial y Programa de Actuación, visados por el Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia el día 23 de diciembre de 2008, una vez incorporadas las consideraciones efectuadas por la Dirección General de Urbanismo, en su informe de 29 de octubre de 2007, por la Dirección General de Calidad Ambiental en su informe de 10 de enero de 2008, por la Dirección General de Carreteras en su informe de abril de 2008, por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales en su informe de 18 de abril de 2008 y la Confederación Hidrográfica del Segura en su informe de 19 de mayo de 2008. El citado acuerdo se publicó en el BORM n.º 162 de 16 de julio de 2009 y en los periódicos de La Verdad y La Opinión, de 15 de julio de 2009.

Finalizado el trámite de información pública se presenta instancia el día 21 de diciembre de 2009,... de la mercantil --... en el que indica lo siguiente:

«Puede afirmarse que el expediente está completo y el examen de las fechas, puestas de manifiesto en el párrafo anterior permite concluir que se han cumplido los plazos exigidos por el artículo 145 de la Ley del Suelo de Murcia (seis meses) para la aprobación definitiva del Plan Parcial por silencio administrativo positivo, según el citado artículo 145.2 y artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Se cumplen los requisitos fijados por el Artículo 145: a) Plan Parcial ajustado a derecho; b) plazo de seis meses desde la presentación; c) información pública cumplida e informes sectoriales; d) expediente completo.

En su virtud,

DE V.I. SOLICITO que tenga por hechas estas manifestaciones y por aprobado definitivamente el Plan Parcial Montenatura Golf Resort al amparo de lo establecido por los artículos citados 149 de la Ley del Suelo y 43 del Procedimiento, debiendo el Ayuntamiento de Jumilla proceder a su publicación».

A la vista de la instancia presentada se solicita informe a la asesoría jurídica externa de este Ayuntamiento emitiendo informe el letrado, D. S, en el que indica que en el expediente de Plan Parcial, se dan los requisitos materiales y formales exigidos por el artículo 145 del TRLSRM y artículo 133 del Reglamento de Planeamiento, para que el Plan Parcial del sector "Montenatura Golf Resort", se pueda aprobar definitivamente "... por aplicación del silencio administrativo desde la fecha 16 de septiembre de 2009", siendo de nuevo el promotor el que solicita la actuación municipal.

La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 16 de julio de

2010,... toma conocimiento de la aprobación por silencio administrativo del Plan Parcial y Programa de Actuación del sector "Montenatura Golf Resort", comunicando al promotor la mercantil --..., la obligación de constituir garantía en cuantía equivalente al 10 % de los costes de urbanización para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Programa de Actuación, de conformidad con lo establecido en el artículo 162.1 del TRLSRM, publicándose en el Boletín Oficial de la Región de Murcia N° 189 de 17 de agosto de 2010 la aprobación definitiva del Texto Refundido de Plan Parcial y Programa de Actuación.

Tras el acuerdo de toma de conocimiento se presenta instancia el día 19 de mayo de 2010,..., por D. R, por la que solicita la aprobación de hipoteca unilateral para garantizar el cumplimiento de obligaciones urbanísticas en el Plan Parcial "Montenatura Golf Resort"..."

A la vista de lo expuesto, coincidimos con la propuesta sometida a Dictamen en que "Del análisis de la actuación

administrativa en el expediente de Plan Parcial y Programa de Actuación del sector "Montenatura Golf Resort", se puede concluir diciendo, que efectivamente esta Administración actuó de forma motivada y razonada, no pudiendo adoptar otra decisión a la vista del análisis de la normativa que resultaba de aplicación al caso concreto y de los antecedentes administrativos existentes (...)

Después del rechazo por el Pleno y puesto que lo que se había solicitado por los miembros de la Corporación Local era la existencia del informe de la Confederación Hidrográfica, una vez emitido éste y a la vista de la petición formulada por la promotora, esta Administración continúa con la tramitación del Plan Parcial y programa de Actuación, a la vista de lo dispuesto en el artículo 145 del TRLSRM".

Sigue indicando la propuesta a la que nos adherimos que la actuación administrativa "se realiza a instancia de la mercantil promotora y ahora recurrente, que es la que solicita al Ayuntamiento la aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión necesarios para el desarrollo urbanístico del sector "Montenatura Golf Resort". Así pues, no hay que olvidar que el Ayuntamiento aprobó el documento de Cédula de Urbanización, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 16 de octubre de 2006..., documento en el que se acreditan las condiciones requeridas para el desarrollo de la actuación urbanística y que tiene un plazo de vigencia de dos años, debiendo tener en cuenta además lo dispuesto en el artículo 145 del TRLSRM, señalando que el plazo para acordar sobre la aprobación inicial de los planes y proyectos no podrá exceder de dos meses desde la presentación de la documentación completa en el Registro Municipal, aprobándose definitivamente por silencio administrativo positivo, cuando transcurran seis meses desde su presentación ante el órgano competente para su aprobación definitiva, siempre que se hubiere efectuado el trámite de información pública, que podrá efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento, se hayan solicitado los informes preceptivos, de conformidad con la legislación aplicable y transcurrido el plazo para emitirlos.

Así pues, tras la aprobación inicial del Plan Parcial y Programa de Actuación, el 19 de febrero de 2007, se solicitan informes a las diferentes Administraciones sectoriales (Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, el 30 de marzo y 16 de mayo de 2007, a la Dirección General de Medio Natural y Calidad Ambiental, el 16 de mayo de 2007, a la Demarcación de Carreteras del Estado, el 16 de mayo de 2007 y a la Confederación Hidrográfica del Segura el 16 de mayo de 2007), acordándose además, la apertura de un periodo de información pública, de un mes, mediante publicación en los diarios de La Verdad, La Opinión, los días 12 y 13 de marzo de 2007 y en el BORM el 12 de marzo de 2007. Transcurrido el periodo de información pública, de un mes, así como el plazo de dos meses del que disponían las Administraciones y organismos afectados para emitir informe, tal y como disponen los artículos 140 y 141 del TRLSRM, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 145 del TRLSRM, y a la vista de la instancia presentada el 19 de julio de 2007, por D. R... se informa el expediente de Plan Parcial y Programa de Actuación al Pleno para su aprobación definitiva, una vez transcurrido el periodo de información pública, de un mes y el plazo de los dos meses del que disponían las Administraciones Públicas para emitir informes en relación con el Plan Parcial, sin que estos se emitieran, teniendo en cuenta que se trataba de informes "no vinculantes tal y como dispone el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y lo dispuesto en el artículo 145 del TRLSRM.

Habiéndose tramitado los expedientes administrativos de conformidad con el procedimiento aplicable y la legislación existente, ajustándose por tanto la actuación municipal a la más estricta legalidad, tal y como se indica en el recurso de reposición presentado el día 27 de septiembre de 2007,..., por las mercantiles promotoras --. y --, al acuerdo de pleno en el que se indica expresamente:

«A la vista de estos antecedentes, es posible afirmar sin ningún género de dudas que la tramitación del Plan Parcial no sólo se ha ajustado a la más estricta legalidad procedimental...»

De manera que lo que antes era una tramitación ajustada a la legalidad, ha pasado a ser una tramitación defectuosa, achacando esta responsabilidad única y exclusivamente a este Ayuntamiento y olvidando el recurrente, los argumentos expuestos en el recurso de reposición presentado frente al acuerdo de Pleno que fueron los mismos que sirvieron para tomar conocimiento de la aprobación definitiva por silencio administrativo, puesto que en el mismo recurso de reposición las mercantiles promotoras, alegan la nulidad del acuerdo puesto que nos encontrábamos ante instrumentos de planeamiento y gestión, Plan Parcial y Programa de Actuación, aprobados definitivamente por silencio administrativo, puesto que había transcurrido el plazo previsto en el artículo 145 del TRLSRM, fijando este precepto el sentido del silencio como positivo. Y es en esta línea en la que se

plantean a partir de ese momento, todos los escritos de la mercantil promotora, en la que insta la actuación municipal conduciendo todas las actuaciones en la acreditación y justificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 145 del TRLSRM:(...)

Así pues, se puede concluir diciendo, que la actuación municipal se ha ejecutado desde el convencimiento y la interpretación normativa de que nos encontrábamos ante un Plan Parcial que cumplía con los requisitos legales, tal y como se ha argumentado anteriormente, adoptando acuerdos municipales a instancia de la propia mercantil promotora que a pesar del rechazo del Pleno continuó con la tramitación administrativa en la línea prevista del artículo 145 del TRLSRM. Es decir, es la propia mercantil la que solicita la intervención municipal y la que solicita que se declare aprobado por silencio el Plan Parcial y Programa de Actuación, porque se entendía que estaban cumplidos los requisitos exigidos por la normativa y que la tramitación era ajustada a derecho, por lo que resulta del todo incoherente que los mismos argumentos que se utilizaron antes para solicitar la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento y gestión sean los que sirvan ahora para exigir una responsabilidad patrimonial a esta Administración".

El artículo 145 TRLSRM, establece que:

"1. El plazo para acordar sobre la aprobación inicial de los planes y proyectos elaborados por las administraciones públicas a las que no compete su aprobación o por los particulares, no podrá exceder de dos meses desde la presentación de la documentación completa en el Registro Municipal.

2. La aprobación definitiva, en estos supuestos, se producirá por silencio administrativo positivo cuando transcurran seis meses desde su presentación ante el órgano competente para su aprobación definitiva, siempre que se hubiere efectuado el trámite de información pública, que podrá efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento, se hayan solicitado los informes preceptivos, de conformidad con la legislación aplicable, y transcurrido el plazo para emitirlos".

En nuestro caso, y como hemos indicado en los antecedentes de este Dictamen, la reclamante presenta, con fecha 14 de diciembre de 2006, el PP y PA para su aprobación, habiéndose efectuado el trámite de audiencia y solicitados los informes preceptivos y transcurrido el plazo para su emisión. Cuando se rechaza la aprobación definitiva del PP y PA (8 de agosto de 2007) habían transcurrido casi 8 meses desde la solicitud de aprobación.

Considera la sentencia del TSJ de 23 de octubre de 2015 que no podía entenderse procedente la continuación en la tramitación de un Plan sobre el que había recaído resolución definitiva por el propio Pleno del Ayuntamiento, por lo que no cabía adoptarse en su seno ninguna otra resolución.

Sin embargo, el artículo 43 LPAC (aplicable al tiempo de producirse el acto), establece que:

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo,...

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento...

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo..."

Por tanto, en el caso que nos ocupa, habiéndose cumplido los requisitos y transcurrido el plazo que establece el artículo 145 transcrito anteriormente para entender aprobado por silencio el PP y PA, en ningún caso debió haberse dictado el acuerdo de 8 de agosto de 2007 en contra del sentido estimatorio del silencio producido, por lo que la continuación posterior por parte del Ayuntamiento de la tramitación del PP hasta su finalización con su aprobación, en nada resulta irracional y arbitrario, estando, a nuestro juicio, justificada.

II. En relación con el segundo motivo de nulidad (ausencia de informe favorable de la CHS sobre la suficiencia de los recursos hídricos derivados del Plan Parcial de referencia), debemos necesariamente citar las conclusiones de nuestro Dictamen núm. 98/2018, de 11 de abril, emitido en un supuesto muy similar al que nos ocupa, incluso del propio Ayuntamiento de Jumilla, en el que decíamos:

"...la doctrina científica consideraba, no sólo en 2006, sino incluso varios años después, que si se había solicitado el informe a la CH y ésta no se pronunciaba, el sentido -presunto- desfavorable de su silencio no podía obstaculizar o impedir el ejercicio de la competencia urbanística autonómica o municipal. Cuestión distinta es que, en esta hipótesis, la correspondiente Administración y, en su caso, como aquí ocurre, los promotores particulares de la iniciativa urbanística, asumirían entonces el riesgo de que la ejecución del plan que fuere aprobado sin el informe favorable del Organismo de Cuenca pudiera verse en un futuro, y más concretamente, en el momento de su ejecución, condicionado a que el suministro de recursos hídricos necesarios para el desarrollo urbanístico dependiera de un determinado ejercicio de la competencia estatal en materia de aguas en orden al suministro de tales recursos hídricos, como el otorgamiento de una concesión de aprovechamiento de aguas para abastecimiento de población, autorizaciones para desalación o reutilización de agua, etc., entre otros supuestos.

(...)

Todo lo anteriormente expuesto conduce a una clara conclusión, ya avanzada a lo largo del precedente análisis: en la fecha de aprobación de los actos administrativos impugnados, diciembre de 2006, el criterio dominante en la doctrina (científica, pues no la había jurisprudencial) sobre el alcance del informe de las CCHH respecto de la suficiencia de recursos hídricos previsto en el artículo 25.4 TRLA en la redacción dada por la Ley 11/2005, es que el mismo no tenía carácter obstativo para la Administración urbanística, es decir, no era vinculante, por no considerarse entonces que hubiera norma legal expresa que lo estableciera, y con apoyo, entre otras consideraciones, en el artículo 83.1 y 4 LPAC, así como en la interpretación que entonces se hacía de determinada jurisprudencia constitucional. Posteriormente a 2006 y, en especial, a partir del estudio del Defensor del Pueblo de 2009 se considera: a) que si el informe de la CH es expresamente desfavorable a la suficiencia de recursos hídricos, tenía carácter material, pero no formalmente vinculante (lo que no dejaba de suscitar serias dudas jurídicas a las Administraciones urbanísticas sobre su posterior proceder; y b) si el informe era tácitamente desfavorable, las Administraciones podían aprobar el instrumento urbanístico sin perjuicio de motivar su criterio en cuanto a la razonable posibilidad de acreditar en su momento la suficiencia de los recursos hídricos, es decir, cuando consideraran que existían circunstancias objetivas que pudieran llevar a la razonable convicción de que, en el momento de la ejecución de dicho instrumento de planeamiento, el promotor de la correspondiente iniciativa urbanística dispusiera de los necesarios títulos habilitantes para satisfacer las demandas de recursos hídricos derivadas de tal iniciativa.

Todo ello, a su vez, implicaba que el promotor del instrumento de planificación asumía el riesgo de obtener dichos títulos habilitantes en el momento de la ejecución del plan, entre otras circunstancias porque, como ya apuntaba en aquellas fechas la doctrina, debía estar tramitando ante el correspondiente Organismo de Cuenca la obtención de dichos títulos".

Así sucedía en el asunto consultado. Como se indica en la propuesta de resolución "Como ya se indica en el informe emitido por la Jefa del Servicio Administrativo de Obras y Urbanismo, tras la aprobación inicial del Plan Parcial y Programa de Actuación, el 16 de mayo de 2007, se solicita informe a la Confederación Hidrográfica del Segura, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 140 y 141 del TRLSRM, informe que no llegó a emitirse y que este Ayuntamiento entendía que no era de aplicación lo dispuesto en el artículo 25.4 del RDL 1/2001, de 20 de julio, en cuanto a los efectos del silencio, puesto que no nos encontrábamos ante nuevas demandas de recursos hídricos, ya que tal y como se indicaba en el informe emitido con ocasión de la aprobación del Plan Parcial, el abastecimiento del sector mediante recursos hídricos, se apoya en la existencia de una concesión de agua a favor de la mercantil promotora de la actuación --, a través de la resolución dictada por la Confederación Hidrográfica del Segura el 6 de marzo de 2002, por la que se autoriza el cambio de titularidad del aprovechamiento de aguas, de la SAT "El Hornillo" a favor de la mercantil --, indicando expresamente:

«1-Con fecha 29 de enero de 1993, se otorga a la SAT "El Hornillo", un aprovechamiento temporal de aguas privadas subterráneas sobre el acuífero ASCOY-SOPALMO, afecto a regadío, con un volumen máximo anual de 1.804.688 m3, con una superficie regable de 360,937 hectáreas, por el término de cincuenta años, cuya cláusula quinta, establece la posibilidad de poder utilizar el agua en el consumo humano, siendo para ello preciso que el titular disponga de autorización de la autoridad competente en Sanidad, previos los informes en los que se tendrá en cuenta la calificación sanitaria del agua, la idoneidad de la captación y mínimos necesarios para su potabilización»

Por lo tanto, el Ayuntamiento, entendió que no nos encontrábamos ante una nueva demanda de recursos hídricos, sino ante un cambio de uso de regadío a consumo humano. En este sentido el 30 de marzo de 2007, la mercantil --, promotora de la actuación solicitó a la Confederación Hidrográfica del Segura, el cambio de uso de agua, de regadío a consumo humano y recreativo, teniendo el consumo humano prioridad sobre los demás usos, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 del RDL 1/2001, de 20 de julio, estando acreditada la existencia de recursos hídricos, y habiendo solicitado la promotora el cambio de uso a la Confederación Hidrográfica del Segura el 30 de marzo de 2007.

Por último indicar además, que existían antecedentes administrativos en este Ayuntamiento como es el Plan Parcial del sector "Santa Ana del Monte Jumilla Golf, en el que la Confederación Hidrográfica del Segura, requería entre otra documentación para poder autorizar este cambio de uso, "documentación acreditativa de la aprobación del Plan Parcial"

A todo ello hay que unir tal y como ha señalado recientemente el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen n.º 96/2018, "...una doctrina inexistente y una jurisprudencia menor, que era igualmente inexistente".

Así pues, el tema del abastecimiento de agua, se justifica en el informe emitido con motivo de la aprobación inicial del Plan Parcial, página n.º 327 del expediente, que la mercantil --. obtuvo de la Confederación Hidrográfica del Segura, mediante resolución de 6 de marzo de 2002, el cambio de titularidad de la concesión de aguas subterráneas sobre el acuífero ASCOY- SOPALMO, con un volumen máximo anual de 1.804.688 m3 con una superficie regable 360.937 hectáreas por el término de cincuenta años, cuya cláusula quinta, establecía la posibilidad de poder utilizar el agua en el consumo humano, siendo preciso para ello, disponer de autorización de la autoridad competente en materia de Sanidad.

Posteriormente en el informe emitido por la Confederación Hidrográfica del Segura (INF-4/2007) de 19 de mayo de 2008, en relación con el Plan Parcial del sector "Montenatura Golf Resort", se indica expresamente en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos se remite al expediente de cambio de uso que se está tramitando ante el mismo organismo (expte. APM 16/2007), publicado en el BORM n.º 100 de 30 de abril de 2008, resolviéndose el expediente de concesión de aguas subterráneas, mediante resolución de la Confederación Hidrográfica del Segura de 30 de julio de 2015, por la que se otorga una concesión de aguas subterráneas para el abastecimiento de urbanización aislada y uso recreativo para abastecer una población de 18.134 habitantes a favor de --."

Es decir, la reclamante era promotora particular del PP y PA, y ya incluso antes de la aprobación inicial por parte del Ayuntamiento, la reclamante era titular de un aprovechamiento de aguas con posibilidad de utilizarse para el consumo humano, habiendo solicitado (30 de marzo de 2007) el cambio de uso de agua, de regadío a consumo humano. El Ayuntamiento solicitó, en el seno de la tramitación de dichos instrumentos de planeamiento, el

preceptivo informe de la CH, acompañando el PP, y al no obtener respuesta alguna consideró plausible la aprobación de dichos instrumentos, con las inevitables consecuencias y condicionamientos antes expuestos, que implicaban un riesgo (la no obtención de los indicados títulos habilitantes) que el promotor tenía el deber jurídico de asumir. Y la mejor prueba de la razonabilidad y solidez del criterio municipal en este punto es que posteriormente, en 2015, la Confederación Hidrográfica otorgó los referidos títulos habilitantes. En consecuencia, cabe considerar que la actuación administrativa anulada, cuya anulación judicial, "per se", funda la presente reclamación de responsabilidad, tenía, en el momento de acordarse, las características de racionalidad que, en la Consideración Tercera del presente Dictamen, hemos considerado como el factor determinante para estimar que dicha actuación no ha de considerarse antijurídica a los efectos resarcitorios pretendidos, debiendo, por tanto, desestimarse dicha reclamación.

SEXTO.- Falta de patrimonialización de los derechos urbanísticos.

Ya se ha indicado con anterioridad, que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no confiere derechos a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. Como ha reiterado el Tribunal Supremo (por todas, Sentencias de la Sala 3ª, de 20 de marzo y de 17 de junio de 1989), el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, sin que, por tanto, tal ordenación confiera derechos a los propietarios a exigir indemnización, pues da lugar a meros límites y deberes que definen el contenido normal del derecho de propiedad, según su calificación urbanística. Esta concepción estatutaria de la propiedad inmobiliaria se encuentra positivada en el artículo 7.1 TRLS: *"el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística"* (hoy artículo 11.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Para considerar la posible privación de derechos e intereses con un contenido patrimonial ha de acudirse al criterio de si han sido incorporados realmente al patrimonio de su titular o constituyen meras expectativas de derecho, no susceptibles de consideración desde el punto de vista de su titularidad por quien se crea llamado a hacerlas efectivas, o valores que pertenecen a la comunidad en su conjunto, para cuya adquisición no se han cumplido todavía las cargas impuestas por el ordenamiento jurídico (STS, Sala 3ª, de 26 de noviembre de 1999).

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, estas últimas relativas a la moratoria turística en Canarias).

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)".

En suma, teniendo en cuenta la situación urbanística de los terrenos cuando se declara la nulidad del PP y PA, no se puede entender que la reclamante hubiera adquirido los aprovechamientos urbanísticos conforme a la doctrina expuesta.

En efecto, según la propuesta de resolución, no habían sido aprobados los correspondientes instrumentos de gestión y de urbanización, ni las licencias urbanísticas, ni se habían iniciado las obras de urbanización cuando recae la resolución judicial a las que se anuda el daño por la reclamante (de hecho no se reclama ninguna partida por obras realizadas).

No consta que el PP fuera ejecutado ni que se iniciaran las obras de urbanización ni cualquier otra actuación que pueda dar a entender que se ha ejecutado el planeamiento y que, por ende, se hubieran patrimonializado los derechos urbanísticos.

Tampoco es cierto, como afirma el reclamante, que no es viable un futuro desarrollo urbanístico de los terrenos tras la modificación de la normativa urbanística y medioambiental, puesto que, como se indica en la propuesta de resolución *"el suelo sigue teniendo la misma clasificación y calificación, es decir nos seguimos encontrando ante un suelo urbanizable sin sectorizar residencial, siendo posible su desarrollo urbanístico, tal como dispone el Plan General Municipal en vigor y la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, y en concreto el artículo 96 del citado texto legal"*

Una última reflexión cabe hacer al respecto de este asunto. La participación de los particulares en la actuación es totalmente voluntaria y las inversiones efectuadas lo han sido en cumplimiento del objeto social de la entidad mercantil creada. Los hechos producidos posteriormente no constituyen sucesos que puedan ser imputables a la actuación administrativa.

La conducta de los presuntos perjudicados, su libre voluntad, es la que les lleva a asumir determinados riesgos (asociados a su actividad mercantil), y la Administración no tiene en ello ninguna directa responsabilidad. Evidentemente, en los casos en que la intervención de tercero en la creación del daño sea de una relevancia tal, como en el supuesto presente, la administración debe quedar exonerada de responsabilidad.

Desde otro punto de vista el Consejo de Estado en su Dictamen 725/2008 manifiesta que *"La modificación general del régimen administrativo específico diseñado para cada sector económico resulta una carga general que existe el deber jurídico de soportar. Son cargas generales las "consecuencias desfavorables que se giran con carácter uniforme a los administrados en cuanto miembros de la colectividad u operadores de un determinado sector económico".* (Dictámenes Consejo de Estado 3399/2007 y 1973/94).

El marco en el que los reclamantes desarrollan su actividad es el descrito en el artículo 38 CE, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, pero que condiciona el ejercicio de dicha libertad a las exigencias de la economía general y en su caso de la planificación. Se podría afirmar (en el caso de que deviniera imposible la urbanización prevista en el área afectada, evento que no ha tenido lugar) que nos hallamos ante una limitación de la libertad de empresa que deriva de una carga de carácter general fundada en la necesaria protección de la legalidad y del medio ambiente, *"...esta medida constituye una carga general por afectar con carácter uniforme a los administrados en cuanto operadores de un determinado mercado y porque se propone "eliminar un resultado dañoso (...) al que podría contribuir su destinatario"* (En este sentido Dictamen del Consejo de Estado 693/2008).

Criterio avalado por la doctrina de nuestro TSJ en las diversas sentencias dictadas con ocasión de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por los perjuicios derivados de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición adicional octava de la Ley 1/2001, por las inversiones efectuadas en la actuación "Marina Cope". En su sentencia nº 77/2017, de 3 de marzo (fj 3º) expone que:

"En principio, de ese efecto (declaración de inconstitucionalidad de la tan citada Disposición adicional octava de la Ley 1/2001) no se extrae perjuicio alguno para nadie. Ahora bien, lo que sucede en el supuesto enjuiciado es que tanto la Administración como varias empresas privadas iniciaron una actuación urbanística en dicho Parque Regional, no obstante estar recurrida ante el Tribunal Constitucional la citada Disposición Adicional Octava. El perjuicio que invoca la recurrente no deriva de la declaración de inconstitucionalidad sino de su participación en un proceso de desarrollo urbanístico que, en caso de ser declarada la inconstitucionalidad de la norma, no podría ejecutarse, al menos en la forma en que se había previsto. Esa participación no era obligatoria para nadie, no consta que se incentivara por la Administración mediante concesión de subvenciones o deducciones o bonificaciones en impuestos o cuotas de Seguridad Social, por ejemplo, y quien participó lo hizo voluntariamente por las expectativas de negocio, es decir, por los ingresos que presumiblemente iba a proporcionar a los propietarios y a los promotores el desarrollo del sector. El que la Administración participara en ese proyecto no implica que la recurrente desconociera los riesgos, máxime tratándose de una empresa del sector inmobiliario...el objetivo que guiaba a la recurrente era la obtención de un beneficio empresarial a través de su participación en un negocio, y como todo negocio no estaba exento de riesgos. Uno de ellos derivaba de la pendencia del recurso de inconstitucionalidad y la actora lo asumió. Por tanto, los perjuicios que reclama no se deben a la ley declarada inconstitucional, es decir a la actuación del legislador regional, sino a su propia actuación. Partiendo de lo anterior, falta otro de los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial como es la antijuridicidad del daño, pues éste es imputable a la recurrente y, por tanto, tiene el deber jurídico de soportarlo.

De conformidad con lo expuesto, podemos concluir que en el supuesto sometido a consulta no se ha producido un daño antijurídico que el interesado no esté obligado a soportar.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No existe la adecuada relación de causalidad entre la anulación judicial de los actos de referencia y los daños por los que se reclama indemnización, según los razonamientos expresados en el presente Dictamen. Asimismo, la actuación administrativa anulada, en el momento de producirse, gozaba de la suficiente motivación y racionalidad para no considerarla antijurídica a los concretos efectos resarcitorios de que aquí se trata, por las razones igualmente expresadas en el presente Dictamen.

SEGUNDA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación se dictamina favorablemente.

No obstante, V.S. resolverá