



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 103/2020

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 4 de diciembre de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por Dª X, como consecuencia de los daños sufridos por modificación de la calificación del suelo (expte. 349/19), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 26 de febrero de 2019, por la Agencia Municipal Tributaria del Ayuntamiento de Murcia fue remitido al Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial la reclamación presentada por Dª. X que había tenido entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Murcia el día 30 de agosto de 2018, reclamación que concluía con la siguiente solicitud: *"SUPlico A ESE EXCMO. AYUNTAMIENTO que teniendo por presentado este escrito lo admita junto con los documentos que se acompañan, y dé cumplimiento a la Sentencia de la Ilma. Audiencia Provincial de Murcia de fecha 4 de julio de 2.018 nº 298, procediendo a la anulación de las actuaciones urbanísticas iniciadas a instancia de -- sobre la finca de mi propiedad en el paraje de -- de Gea y Truyols, referenciadas como expediente 2087GD04 y I785GD04, todo ello en relación con la Unidad de Actuación del Sector ZU-SP-GT4, comunicando al Catastro lo que sea necesario para la modificación de los recibos de IBI respecto del terreno afectado, y procediendo a la devolución a la exponente de las cantidades de IBI satisfechas en el periodo 2.006 a 2.018 y sucesivos, sí es que se produjeran, hasta que se anulen y rectifiquen conforme a lo acordado por la sentencia, y en concreto respecto de las cantidades de 75.970,92 ? y 10.568,39 ?, así como los correspondientes intereses legales, e igualmente por expresada la reclamación por responsabilidad patrimonial e indemnización de daños y perjuicios en las cantidades indicadas respecto de ese Excmo. Ayuntamiento"*.

Tras proponer la práctica de determinada prueba documental añadía a su petición que dictara *"[...] a la mayor brevedad la resolución que dé cumplimiento a la sentencia de la Ilma. Audiencia Provincial evitando mayores perjuicios a la exponente"*.

Al escrito de la reclamación se adjuntaba copia de la Sentencia nº 298/18, de 04 de julio de 2018, dictada por la Audiencia Provincial de Murcia (Sección nº 3), así como Auto de fecha 20 de julio de 2018 dictado por dicha Audiencia, y de las resoluciones desestimatorias de tres recursos de reposición presentados ante la Gerencia Regional del Catastro de Murcia de fecha 18 de enero de 2019 por la fijación de valor catastral de tres parcelas de la reclamante, y de un escrito de la interesada, de 14 de febrero de 2019, denunciando la falta de respuesta y la demora en la tramitación de su petición inicial.

El fallo de la expresada Sentencia 298/18, as los efectos que aquí interesa, es del siguiente tenor: *"Se declara la nulidad del contrato privado falso de 19 de agosto de 2003 (fs. 804 y 805). Póngase en conocimiento del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, Gerencia de Urbanismo, la falsedad documental declarada a los efectos de una eventual revisión y, en su caso, anulación del expediente administrativo 2087/GD04"*.

SEGUNDO.- Por decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Hacienda, Contratación y Movilidad Urbana, de 9 de mayo de 2019, se admitió a trámite la solicitud, ordenó el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial con el número de expediente 35/2019, y se designó a la persona encargada de la instrucción. El

mismo fue notificado a la interesada el 31 de mayo de dicho año.

TERCERO.- Por oficio de 14 de mayo de 2019 se requirió a la interesada para que remitiera diversa documentación, entre la que debía obrar la evaluación económica por los daños y perjuicios solicitada y las alegaciones, informaciones o documentos que estimara pertinentes.

CUARTO.- El 24 de mayo de 2019 la Técnico de Administración General de la Agencia Municipal Tributaria emitió un informe sobre la reclamación patrimonial presentada. El objeto del informe era la solicitud de devolución de cuotas de los ejercicios 2006 a 2018 del Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) de las fincas con referencia catastral número 30030A05400021001EI, 30030A15100124001SJ, y 30030A158001119000 SS. Expuestos los antecedentes constituidos por las resoluciones de la Gerencia Regional del Catastro de 4 de octubre de 2011 y de 12 de junio de 2016, así como el informe del Servicio Administrativo de Gestión Urbanística de 3 de octubre de 2018, continúa refiriéndose al criterio expuesto por el Consejo Económico Administrativo de Murcia respecto al hecho de que las competencias referidas a la base imponible del impuesto, es decir, el valor y la clasificación como urbano o rústico de los bienes inmuebles, correspondía a la Dirección General del Catastro, careciendo las Corporaciones locales de competencia para conocer de las reclamaciones referidas a dichos extremos debiendo, en su caso, ser impugnadas ante dicha Dirección General. En el caso de que tales reclamaciones fueran estimadas procedería la revisión de las cuotas liquidadas por las entidades locales en función de dichos valores y calificaciones. Por ello, no siendo competencia de la Agencia Municipal Tributaria el estudio de las alegaciones que se formularan respecto de dichos valores, consideraba que las cuotas de los ejercicios por los que se reclamaba estaban bien liquidadas en función de los datos físicos económicos correctos comunicados por la Gerencia Regional del Catastro de Murcia a la fecha de devengo del impuesto, no constando acuerdo catastral posterior que determinara la improcedencia de la valoración realizada.

QUINTO.- El día 14 de junio de 2019 tuvo entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma (OCAG de Cartagena) un escrito dirigido al Ayuntamiento de Murcia en el que la interesada, tras declarar que no había percibido indemnización de ninguna compañía de seguros por los hechos objeto del expediente, comunicaba que el día 1 de abril de 2019, ante el silencio de la Administración respecto de la reclamación de responsabilidad patrimonial que había presentado el día 29 de agosto de 2018, había interpuesto recurso ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Cartagena (procedimiento ordinario número 124/2019), aunque a esa fecha no se había reclamado el expediente administrativo ni presentado la demanda. En cuanto a la tramitación seguida por la reclamación en el Ayuntamiento de Murcia, hacía constar que inicialmente se había seguido "[...] por Urbanismo y por la Agencia Municipal Tributaria [...]", dictando ésta la resolución de 5 de marzo de 2019 denegando la anulación de las cuotas de IBI del periodo 2006 a 2018 (lo que consideraba "[...] una parte de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la exponente [...]") y que, frente a dicha resolución, había interpuesto reclamación económico administrativa ante el Consejo Económico Administrativo en el que se tramitaba bajo el número 338/2019 desde el día 13 de mayo de 2019 sin que, a la fecha de presentación del escrito, se hubiera dictado resolución. Al habersele remitido los recibos del IBI del ejercicio 2019, que consideraba nulos por la misma razón ? tratarse de suelos que no eran de naturaleza urbana ? y para el caso de que se hiciera el pago "[...] antes del 5 de julio de 2009 (sic) [...]" reclamaba igualmente la devolución de su importe así como la repercusión que tuviera a efectos de renta y patrimonio. Por último reiteraba las alegaciones ya formuladas en su escrito inicial y acompañaba copia de los recibos del IBI referentes al ejercicio 2019.

SEXTO.- La Instructora del procedimiento se dirigió, con remisión de copia del expediente administrativo, mediante escrito de 20 de junio de 2019 a la Gerencia Regional del Catastro de Murcia comunicándole la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial para que, si así lo estimaba, en el plazo de 10 días pudiera efectuar cuantas alegaciones y aportar los documentos y justificantes que entendiera pertinentes.

SÉPTIMO.- Acordada la apertura del trámite de audiencia el 31 de julio de 2019 se notificó a la interesada el 1 de octubre siguiente. En esa misma fecha la Agencia Municipal Tributaria solicitó la remisión de una copia del expediente a la instructora, lo cual se efectuó mediante comunicación interior del siguiente día 8 del mismo mes.

OCTAVO.- La interesada presentó un escrito de alegaciones el día 9 de octubre de 2019 ratificando las hechas con anterioridad, reiterando la pendencia del recurso contencioso administrativo que había interpuesto así como la petición de responsabilidad patrimonial y la devolución del importe de los recibos del IBI del periodo 2006 a 2019 y las cantidades satisfechas por el impuesto de patrimonio, más los intereses legales correspondientes, invocando como fundamento la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 dictada en el recurso número 2362/2013, y la Sentencia del Tribunal Constitucional número 218/2015, de 22 de octubre. Por último, terminaba el

escrito aludiendo a la necesidad de que se acordara "[...] en lo sucesivo la calificación como suelo rural de la finca de la exponente, también dando cumplimiento a las declaraciones penales contenidas en la sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia que fue aportada a las actuaciones".

NOVENO.- El 23 de octubre de 2019 la Instructora comunicó a la Correduría de seguros "Aón Gil y Carvajal, S.A.U." la interposición del recurso contencioso administrativo que había originado el procedimiento ordinario 124/2019, emplazándola para que se lo comunicara a "Mapfre Seguros de Empresas" a fin de que compareciera y pudiera personarse si lo estimaba procedente.

En contestación a dicho escrito se recibió un informe de responsabilidad patrimonial de la citada Correduría oponiéndose al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, ya que "[...] entendemos que no están presentes los elementos necesarios que permitirían en su caso concluir la Responsabilidad Patrimonial del Excmo. Ayuntamiento de Murcia en el siniestro de referencia [...]". Se dice en dicho informe que "Puede observarse en los documentos obrantes en el expediente administrativo sobre el que versa este informe, que la administrada ha recibido debida y cumplida respuesta a sus solicitudes, bien distinto, cómo anteriormente se ha hecho constar, es que las mismas sean de su agrado, situación esta que le faculta para continuar con su reclamaciones en órdenes distintos, algo que cómo ha quedado acreditado, ya se ha producido para el supuesto de la denegación practicada por la Agencia Municipal de Recaudación, debiendo estarse en consecuencia a lo que dicte el órgano competente una vez sea enjuiciada la cuestión. Además y entrando al fondo del asunto debemos manifestar nuestra plena conformidad con los siguientes documentos que constan en el expediente de referencia", es decir, las resoluciones desestimatorias de la Gerencia Territorial del Catastro de 4 de octubre de 2011 y 12 de junio de 2016, y al informe de la Técnico de Administración General de la Agencia Municipal Tributaria de 24 de mayo de 2019. Con apoyo en todos ellos concluye afirmando que no se había producido funcionamiento anormal de la Administración que hubiera causado perjuicio alguno a la interesada pues sus actuaciones se habían ajustado a la normativa correspondiente, habiendo recibido la administrada debida y cumplida respuesta a sus reclamaciones.

DÉCIMO.- Con comunicación interior de 31 de octubre de 2019 el secretario del Consejo Económico Administrativo de Murcia notificó a la instructora que dicho órgano había adoptado en esa misma fecha un acuerdo desestimatorio de la reclamación presentada por D^a. X frente a resolución de 5 de marzo de 2019 de la Directora de la Agencia Municipal Tributaria.

UNDÉCIMO.- Recibido el anterior escrito se acordó la apertura de un nuevo trámite de audiencia que fue notificado a la interesada el día 8 de noviembre de 2019. No consta en el expediente su comparecencia ni que formulara alegaciones.

DECIMOSEGUNDO.- El día 25 de noviembre de 2019 se elevó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

DECIMOTERCERO.- Por Decreto de 26 de noviembre de 2019, del Teniente de Alcalde Delegado de Fomento se dispuso el traslado del expediente número 35/2019 al Consejo Jurídico de la Región de Murcia para la emisión de dictamen preceptivo.

DECIMOCUARTO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento calificado por el Ayuntamiento instructor como de responsabilidad patrimonial instado por un particular contra la Administración municipal. Con base en tal calificación, el Dictamen tiene carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL) cuya referencia al régimen general de la responsabilidad patrimonial administrativa ha de entenderse como

una remisión a todos los aspectos, tanto sustantivos como procedimentales, que rigen esta materia para todas las Administraciones Públicas, incluidas las locales. No obstante, y como se analizará en la siguiente Consideración, la instancia del particular que ha dado lugar al presente procedimiento podría también ser calificada como recurso extraordinario de revisión contra el acto que puso fin al procedimiento tramitado bajo el número 2087GD04, correspondiente al Proyecto de Reparcelación y al 1785GD04, Proyecto de Urbanización que procede del anterior.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamante tiene legitimación para formular la pretensión indemnizatoria objeto del presente procedimiento, por haber sufrido en su patrimonio los daños que imputa al anormal funcionamiento de los servicios municipales, pudiendo ejercer su pretensión indemnizatoria a tenor de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Por su parte, la Administración municipal está legitimada pasivamente, por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

II. No cabe duda sobre la temporaneidad de la acción que se ha ejercitado en el plazo de un año previsto en el artículo 67.1 LPACAP, al haber sido registrada su presentación el día 30 de agosto de 2018 debiendo iniciarse el cómputo de dicho plazo desde la fecha del Auto de 20 de julio de 2018, de la Audiencia Provincial que declaró la firmeza de su Sentencia nº 298/18, de 4 de julio anterior.

III. El examen conjunto de la documentación remitida sugiere la necesidad de hacer las siguientes precisiones.

1. El tenor literal del escrito inicial, reproducido en el Antecedente Primero, formula tres solicitudes diferentes:

a) De un lado, con base en la sentencia antes citada que declaraba la nulidad del contrato privado falso de 19 de agosto de 2013, se solicitada la anulación de las actuaciones urbanísticas iniciadas a instancia de -- sobre la finca propiedad de la reclamante en el paraje de Lo Santiago de Gea y Truyols, referenciada como expediente 2087GD04 y 1785GD04, para lo que la propia sentencia ordenaba que se pusiera *"[...] en conocimiento del Ayuntamiento de Murcia, Gerencia de Urbanismo, la falsedad documental declarada a los efectos de su eventual revisión y, en su caso, anulación del expediente administrativo 2087GD04"*. Con ello se pretendía la modificación de la clasificación del suelo a comunicar al Catastro para conseguir la modificación de los recibos del IBI y la devolución de los ya abonados correspondientes a los años 2006 a 2018.

b) Una segunda era la de que se ordenara la devolución de las cantidades que en concepto de IBI habían sido *"satisfechas en el periodo 2.006 a 2.018 y sucesivos, sí es que se produjeran, hasta que se anulen y rectifiquen conforme a lo acordado por la sentencia, y en concreto respecto de las cantidades de 75.970,92 ? y 10.568,39 ?, así como los correspondientes intereses legales [...]"*.

c) Una reclamación de responsabilidad patrimonial por el mal funcionamiento de los servicios municipales, (se entiende de urbanismo y tributarios), por el importe de tales recibos más el de la repercusión que había tenido que soportar sobre el Impuesto de Patrimonio de los mismos ejercicios. A ellos añadiría posteriormente los del ejercicio 2019 y los intereses legales que correspondieran. La instructora del procedimiento agregó los que decía haber soportado por letrado, procurador y peritos, por entenderlos incluidos en el texto del suplico de la reclamación aunque no se mencionaban expresamente.

Del contenido de la documentación recibida puede deducirse que la triple condición de la solicitud ha originado la tramitación por el Ayuntamiento de tres procedimientos diferentes: uno por el Servicio Administrativo de Gestión Urbanística, otro por la Agencia Municipal Tributaria, y un tercero, en el que se inscribe el presente Dictamen, por el Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial.

Por la causa en la que se basaba la primera petición podría tratarse de un recurso extraordinario de revisión, pero no lo calificaba como tal la interesada. La realidad de la instrucción de este primer procedimiento, a falta de una constatación imposible por la inexistencia de documentación que lo permita, se deduce de varios documentos. Uno es el escrito de la interesada de 14 de junio de 2019 en el que afirma que *"3.- La reclamación de 29 de agosto de 2.018 realizada por la exponente fue tramitada en el Ayuntamiento de Murcia, inicialmente por Urbanismo y por la Agencia Municipal de Recaudación [...]"*. Otro es el informe de la Técnico de Administración General de la

Agencia Municipal Tributaria, de 24 de mayo de 2019 que se refiere a un escrito de 3 de octubre de 2018, del Servicio Administrativo de Gestión Urbanística (Sección de Concertación) informando a la interesada de la inadmisibilidad de su pretensión de anulación de la clasificación del suelo en los siguientes términos: *"Respecto a la solicitud de anulación de la calificación del suelo urbanizable para su consideración como suelo no urbanizable de naturaleza rústica de la parcela afectada por el contrato declarado nulo, no puede admitirse toda vez que, dicha calificación viene determinada por el Plan General de Ordenación Urbana y en ningún caso queda a voluntad de los propietarios. La mercantil -- promovió el Plan Parcial Sector ZU-SPGT 4, con objeto de desarrollar las previsiones del Plan General, sin que constituya un requisito para ello ostentar la propiedad de la totalidad de los terrenos afectados por el mismo, por ello, la declaración de nulidad del citado contrato no afecta a la validez del citado Plan parcial (según la Ley 112001, de 24 de abril del Suelo de la Región de Murcia, vigente en el momento de su tramitación).*

- En relación con la posible revisión de los expedientes administrativos 2087GD04 y 1785GDU04 a consecuencia de la nulidad del contrato, debe tenerse en cuenta que la finca a la que se refiere el citado contrato se encuentra en la Unidad de Actuación JI del Sector ZUSP-Gt 4 (según especifica la interesada Ref 30030A151001230001SJ, 30030A054000210001EI y 30030A158001190001SS), por lo que no afectaría a los citados expedientes de gestión que se refieren a la Unidad de Actuación I. Al día de la fecha no consta que se haya iniciado la gestión de la Unidad de Actuación JI."

El segundo procedimiento, inicialmente relativo a la devolución de los recibos del IBI de 2006 a 2018, y a los que posteriormente se acumularían las cantidades correspondientes a 2019, más sus intereses legales, concluyó con el dictado de la resolución de la Directora de la Agencia Municipal Tributaria de 5 de marzo de 2019 (recaída en el expediente nº 35/2019), desestimando la solicitud. Frente a ella la interesada interpuso reclamación económico-administrativa ante el Consejo Económico Administrativo del Ayuntamiento de Murcia que confirmó la desestimación mediante resolución del día 31 de octubre de 2019. El fundamento último de esas desestimaciones se encontraba en que los recibos habían sido girados correctamente sobre los valores asignados a las parcelas por la Dirección General del Catastro, la cual, a su vez, había aprobado la ponencia de valores en función de la información urbanística aportada por el Ayuntamiento de Murcia que aprobó definitivamente el Plan Parcial en el que se encontraban incluidos mediante acuerdo publicado en el BORM el día 6 de julio de 2006.

Por último, el tercer procedimiento que origina el escrito presentado el 30 de agosto de 2018 es el que se ordena incoar por decreto del Concejal Delegado Hacienda, Contratación y Movilidad Urbana de 9 de mayo de 2019 (expediente número 35/2019RP), en el que, como hemos dicho, se enmarca el presente Dictamen observando que, en lo fundamental, se han observado los trámites esenciales. No obsta a lo anterior el retraso notable en dictar la orden de incoación, casi seis meses después del registro del escrito inicial, en un momento en que, como luego se conoció, ya había acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa la interesada ante el silencio de la Administración.

2. Un segundo aspecto sobre el que se debe llamar la atención es el relativo a que consta en el expediente remitido la interposición de un recurso ante el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Cartagena (procedimiento ordinario número 124/2019), del que ningún dato se aporta en cuanto a si está pendiente de sentencia o ésta ya ha sido dictada.

Sobre este extremo conviene tener presente que el recurso se interpuso el 1 de abril de 2019 contra la desestimación presunta de su "reclamación de responsabilidad patrimonial" según dice la interesada en su escrito de 14 de junio de 2019. Es conveniente destacar este dato porque, como sabemos, su escrito inicial había dado origen a tres procedimientos distintos, de los que se puede presumir dictada respuesta expresa del primero, el tramitado ante el Servicio Administrativo de Gestión Urbanística, y queda acreditada la del segundo, el instruido por la Agencia Municipal Tributaria - resuelto expresamente el 5 de marzo de 2019. Por tanto, tomando como cierta su afirmación, es únicamente al procedimiento incoado para determinar la existencia o no de responsabilidad patrimonial al que afecta el citado recurso, sobre el que se duda de su pendencia. Pero, incluso, si esa fuera realmente la situación a día de hoy, no habría inconveniente en continuar su tramitación. La circunstancia de que se haya interpuesto por la interesada el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su reclamación no excluye la obligación de resolver expresamente el presente procedimiento (artículo 21.1 LPACAP) y tampoco es óbice para que la Administración regional lo resuelva durante su sustanciación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues el interesado podría desistir o solicitar la ampliación del recurso a la resolución expresa.

TERCERA.- Sobre la concatenación de solicitudes y su alcance.

Con carácter previo a cualquier otra consideración, entendiendo que la cuestión que se analiza exclusivamente en este Dictamen es la existencia o no de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Murcia, cabe preguntarse qué sentido tiene la afirmación hecha por la reclamante en su escrito de 14 de junio de 2019 cuando, al referirse a la Resolución de 5 de marzo de 2019, de la Directora de la Agencia Municipal Tributaria dice *"Este último órgano municipal dictó resolución de fecha 5 de marzo de 2.019, notificada el 22 de abril de 2.019 que denegaba la anulación de cuotas de IBI del periodo 2.006 a 2.018 (una parte de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la exponente) y frente a dicha resolución se ha interpuesto reclamación económico administrativa ante el Consejo Económico Administrativo que se tramita con el nº 338/2019 desde el día 13 de mayo de 2.019, sin que al día de la fecha se haya dictado resolución en el citado expediente"*.

Inicialmente, como hemos dicho, se solicitaba en unidad de acto la tramitación de tres procedimientos concatenados en los que la resolución del primero operaba como causa fundante del segundo y, la desestimación acordada en el segundo respecto de la petición de devolución sería el anclaje del tercer procedimiento, pudiendo darse el caso de que, aunque se accediera a dicha devolución se mantuviera la reclamación de los daños pero descontando del importe total exigido lo ya satisfecho por esa vía.

La alusión a que era *"una parte de la reclamación patrimonial"* no puede entenderse a modo de resolución parcial del tercer procedimiento. En tal caso se habría dictado con omisión de trámites esenciales, como es el presente Dictamen, por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y, habría sido recurrida también por un procedimiento inadecuado ? la reclamación económico-administrativa ? ante un órgano igualmente incompetente por razón de la materia.

Obviamente, no es ese el sentido que hay que asignarle sino el de que el importe de los recibos satisfechos era parte de la cuantía de la indemnización que se reclamaba por el daño patrimonial experimentado a consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración, responsable de la clasificación como suelo urbanizable de sus parcelas. Esa forma de proceder convierte el ejercicio de su derecho en el empleo de una sucesión intrincada de peticiones en la vía administrativa, económico-administrativa, e incluso en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo para, por una u otra, conseguir cambiar dicha clasificación, otorgada a sus parcelas por los instrumentos de planeamiento aprobados. Son éstos expresión de la función pública urbanística que, junto con la de ordenación del territorio, han sido jurisprudencialmente reconocidas como funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Así se expresa, por ejemplo la STS 2564/2017, de 22 de junio de 2017, que a lo anterior añade en su Fundamento jurídico decimoquinto *"Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes"*.

Ahondando en lo expuesto, es doctrina reiterada del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (Dictamen 326/2014) que *"cuando se ha previsto en el ordenamiento jurídico una vía específica de resarcimiento para perjuicios acaecidos en el seno de una determinada relación jurídica, tal vía resulta de aplicación preferente. De esta forma se consigue evitar una indeseable duplicidad de vías resarcitorias, conforme a la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen núm. 64012003)"*

La reclamación presentada lo ha sido al amparo de la vía general regulada en la LRJSP y LPACAP. No se ha invocado precepto alguno diferente que la ampare, por lo que presenta un carácter autónomo a pesar de su íntima ligazón con los otros dos procedimientos tramitados, debiendo continuar el presente Dictamen con el estudio de la misma teniéndola presente.

CUARTA.- Sobre el fondo de la cuestión.

En cuanto al fondo, como en toda reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, son requisitos exigidos para declararla la concurrencia de un hecho, acción u omisión que resulte imputable a la Administración; la producción de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar; y la existencia de una relación de causalidad directa e inmediata entre aquel hecho, acción u omisión y el mencionado daño o perjuicio, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal ni, en particular, la concurrencia de fuerza mayor. Tales exigencias están contenidas en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

Público (LRJSP), y han sido precisadas por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina de este Consejo.

En numerosas ocasiones, el Consejo de Estado ha puesto de manifiesto que la vía de la responsabilidad patrimonial no es el cauce adecuado para que los interesados traten de encauzar cualesquiera pretensiones, pues ha sido concebido por el legislador como el instrumento idóneo para conocer de aquellas que se refieran específicamente a los daños indemnizables derivados del funcionamiento normal o anormal de las Administraciones públicas (entre otros, dictámenes números 639/2008, de 11 de abril, y 1.195/2013, de 27 de marzo de 2014). El mecanismo de la responsabilidad extracontractual de la Administración no es el mecanismo idóneo para, por ejemplo, fiscalizar una singular actividad administrativa (dictamen n.º 1.299/2004, de 1 de julio, en relación con la actividad inspectora en materia de juego, o dictamen n.º 164/2009, de 26 de marzo, en relación con las funciones registrales), para pretender hacer efectivo, por una vía indirecta, el contenido de un pronunciamiento judicial (dictamen n.º 33/2012, de 19 de abril) o para impugnar un acto administrativo (dictamen n.º 934/2011, de 7 de julio, entre otros muchos) o privarle de eficacia (dictamen n.º 914/2011, de 21 de julio).

Este criterio se recoge igualmente en la jurisprudencia, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (recurso 299/2014) al afirmar que la acción de responsabilidad patrimonial *"no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotado aquéllos ..."*.

En el presente caso, la interesada, al solicitar una indemnización por haberle denegado la Administración su petición de reclasificación de sus parcelas y devolución de cuotas del IBI satisfechas, su repercusión en el impuesto del patrimonio y otros gastos, pretende obtener, a través de la vía indirecta de la responsabilidad patrimonial, la revisión de unos actos administrativos o, al menos, la eliminación de los efectos derivados del criterio establecido por distintos órganos en procedimientos previos. Es decir, tratándose de actos cuya validez ha sido confirmada, privarlos de eficacia por la vía de la restitución del coste que para la interesada ha tenido su dictado.

La reclamante, que no ha acreditado la existencia de los daños constituidos por los gastos de letrado, procurador y peritos, trata de dirigir su pretensión a esta vía, mediante el artificio de convertir en daño efectivo, al menos, la cantidad de la que reclamó su devolución a la Administración sobre la base de su indebida exacción. Pero ésta, al estimarla conforme a Derecho, desestimó su petición mediante resolución de 5 de marzo de 2019 de la Agencia Municipal Tributaria, confirmada en vía económico administrativa por acuerdo del Consejo Económico Administrativo de Murcia, de 31 de octubre de 2019, pudiendo incluso haber devenido firme en caso de que no haya sido impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que no consta.

La reclamación se ampara en la improcedencia de la expedición de los recibos del IBI de las parcelas de su propiedad al estimar que no reúnen los requisitos exigidos para ser consideradas suelo urbanizable. De ser así, se trataría de un supuesto de no sujeción y, en caso de pago y posterior desestimación de la petición de devolución del importe satisfecho, podría adquirir la condición de lesión patrimonial por tratarse de un daño que no tendría el deber de soportar. Pero no puede admitirse esa argumentación a la vista de que, a día de hoy, se mantiene la clasificación urbanística que les otorgó el Plan General de Ordenación Urbana, del que fue concreción el Plan Parcial aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de Murcia, y cuyo texto refundido fue publicado en el BORM número 154 de 6 de julio de 2006. No se ha modificado a pesar de que la reclamante lo ha intentado recurriendo en reposición ante la Gerencia Regional del Catastro en Murcia los acuerdos de fijación del valor catastral de sus parcelas, en aplicación de la Ponencia de Valores aprobada por la Dirección General del Catastro de 18 de junio de 2018. Los recursos fueron desestimados por acuerdos de 18 de enero de 2019.

Conclusión de todo lo dicho es que el pago del IBI no constituye, pues, una lesión que deba ser resarcida. No es un daño antijurídico que no deba soportar la reclamante sino un deber que pesa sobre ella al ser la propietaria de las parcelas gravadas. No existiendo un acto de la Administración del que pueda predicarse su antijuridicidad, requisito imprescindible para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial. Siendo así, queda sin sentido el estudio de la concurrencia o no de los demás requisitos, debiendo dictarse acuerdo denegando la solicitud formulada, salvo que, como se hizo constar en la anterior Consideración, ya hubiera recaído sentencia en el procedimiento ordinario número 124/2019 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cartagena.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Previa comprobación de que no ha recaído sentencia en el procedimiento ordinario número 124/2019 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cartagena, procede desestimar la reclamación presentada al no concurrir los requisitos legalmente exigidos para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, V.E. resolverá.

