



Dictamen nº 278/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2022, 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 22 de junio de 2022 (Registro 202200211321), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y y otra, por daños debidos a imposibilidad de edificar en tanto no se desarrolle plan urbanístico (exp. 2022\_208), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 2 de mayo de 2019 D. X, en representación de D. Y y D<sup>a</sup>. Z, presenta ante el Ayuntamiento de Murcia reclamación de responsabilidad patrimonial por *“los daños y perjuicios ocasionados debido a imposibilidad de edificar en tanto no se desarrolle plan urbanístico, en C/ -- (Guadalupe) Murcia”*, solicitando una indemnización por importe de 131.327,60 euros.

Acompaña al escrito de interposición escritura de poder general de representación a favor de D. X, liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana del ejercicio 2017 y certificación catastral de la finca en cuestión de fecha 26 de noviembre de 2018.

En síntesis, en dicho escrito se expone lo siguiente:

- Que con fecha 1 de octubre de 2018 los reclamantes adquirieron mediante escritura pública de donación el inmueble con referencia catastral 0974205XH6007S0001JS, situado en C/ -- de Guadalupe, Murcia, con una superficie de 871 m<sup>2</sup> de suelo sin edificar, clasificado como suelo urbano. La finca tiene asignado un valor catastral del suelo para el año 2019 de 38.672,40 euros (para el año 2018 y anteriores la finca tenía un valor catastral del suelo de 183.741,23 euros).

- Que “desde la adquisición de la condición de legítimos propietarios del citado inmueble, han recibido numerosas ofertas de compra de la parcela, pero todas esas operaciones comerciales, se han visto truncadas ya que cada uno de los posibles adquirentes habiendo solicitado información a ese ayuntamiento, les informaron de la imposibilidad de construir en esa parcela”.

- Que “desde el año 1996 no se ha hecho absolutamente nada para desarrollar el plan urbanístico (inactividad del consistorio), aprobarlo y ponerlo en marcha, lo que constituye una actuación manifiestamente ilegal por parte de esa Administración, que produce un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en los propietarios a los que represento; ya que si durante estos últimos 23 años no se ha actuado, se prevé (tal y como lo afirma el informe pericial que aportamos) que ‘por lo menos’, durante 10 o 15 años más, continúe en la misma situación de inacción del ayuntamiento, esto es, no se desarrollará un plan urbanístico, y mis representados se ven seriamente perjudicados económicamente, ya que posee una parcela pero no puede construir en ella, y además, al estar catalogada como suelo urbano, se le cobra el IBI como tal, cuando lo lógico y normal sería que el mismo se cobrara como suelo rústico”.

- Que “el impedimento para construir afecta (al parecer y salvo información expresa por ese ayuntamiento), solo a mis representados, ya que propietarios colindantes, sí que han construido”.

- Que “teniendo en cuenta que el valor catastral del solar (que no puede ser un valor superior debido a la prohibición de construcción, y que no tiene nada que ver con su valor real de mercado) es de 38.672,40 € (A) y las ventas de solares de similares medidas en la zona, en los que sí se puede construir según anuncios, oscilan entre 155.000 a 200.000 € (B), así tomando una media del valor de venta en la zona, 38.672,40 € (A) menos 170.000 € (B), es igual a -131.327,60 € (C), por lo tanto, el daño que se le produce, sólo en referencia al valor del solar de mi representado, con relación a solares en los que sí se puede construir, asciende a 131.327,60 euros”.

- Que se solicitan los siguientes extremos: “1.-Se reconozca a mis representados una indemnización igual o superior a 131.327,60 €, más intereses hasta su efectivo pago; 2.-Subsidiariamente, se efectúe una compensación en especie, mediante la adjudicación de una nueva parcela de iguales o similares dimensiones a mis mandantes (871 m<sup>2</sup>), cerca de la parcela objeto de esta petición, y en la que se pueda construir/edificar; 3.-Hasta tanto se resuelvan las peticiones anteriores, se gire el IBI con variación del valor catastral del solar, considerando el mismo como rústico”.

**SEGUNDO.-** Con fecha 17 de mayo de 2019 el Teniente de Alcalde Delegado de Hacienda, Contratación y Movilidad Urbana acuerda mediante Decreto la admisión a trámite de la reclamación y el nombramiento de la Instructora del procedimiento.

Con fecha 7 de junio de 2019 la Instructora comunica a los reclamantes la apertura de un periodo de prueba y se les requiere para que aporten determinada documentación (en particular, se les requiere para que aporten “justificación de la evaluación económica”).

**TERCERO.-** Con fecha 21 de mayo de 2019 la Agencia Municipal Tributaria emite informe en el que señala que “respecto a la petición de que se giren recibos de IBI con variación del valor catastral del solar, considerando el

*mismo como rústico, no cabría estimar dicha pretensión por no ser esta Administración Tributaria competente”; concluyendo que las cuotas del IBI “están liquidadas con los datos físico-económicos correctos, comunicados por la Gerencia Regional del Catastro, a la fecha del devengo del impuesto, sin que conste acuerdo catastral posterior que determine la improcedencia de la valoración catastral comunicada”.*

**CUARTO.**-Con fecha 11 de junio de 2019 los reclamantes presentan escrito de alegaciones en el que señalan, entre otras cuestiones, que “en cuanto a la justificación de la evaluación económica, esta consta en el escrito principal, resultante de una media ponderada del valor catastral del solar, en comparación con solares, de iguales o similares características y construcciones de vecinos, características de la zona, informe pericial, etc., como así también, y como ya mencionáramos, la base para su cuantificación, no es más ni menos que la referencia obligada a los valores actuales del mercado en la zona del solar e influencia”.

**QUINTO.**-Con fecha 26 de agosto de 2019 emite informe la Directora de Área de Urbanismo, en el que se indica la situación de la parcela en relación con el planeamiento vigente en los siguientes términos:

*-“La parcela propiedad de los reclamantes, con una superficie de 871 m<sup>2</sup>, según certificación catastral que aportan, se encuentra en la Unidad de Actuación UM-426, Guadalupe, que se trata de una figura proveniente del Plan General anterior”.*

*-“El Estudio de Detalle de la UM-426, aprobado en 1993, figura en el Plan General en vigor dentro del Planeamiento de Desarrollo del PGOU anterior modificado en el Nuevo Plan dentro de los Estudios de Detalle del Segundo Cuatrienio, y es por esto que la Unidad UM-426 se convalida pero con modificaciones, para lo cual se precisa la redacción de proyecto de adaptación del Estudio de Detalle (el aprobado definitivamente en 1993) al nuevo diseño del Plan General (el actual), que habrá de tramitarse de acuerdo con la normativa urbanística y sectorial vigente”.*

*-“Como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Plan General, el proyecto de reparcelación que se aprobó inicialmente queda invalidado y hasta tanto no se modifique el Estudio de Detalle y se aprueben los consiguientes proyectos de programa de actuación, gestión de suelo y urbanización, no podrán concederse licencias de obras de edificación”.*

*-“El sistema de actuación previsto para esta Unidad por el Planeamiento anterior es el sistema público de Cooperación y el Plan General actual también establece como sistema de actuación el de Cooperación”.*

*-“El Plan General actual pasa a equiparar el Suelo Urbanizable no programado del Plan General anterior, al Suelo urbano sin consolidar. Y es en esta situación en la que se encuentra la parcela de los reclamantes”.*

*-“Al haberse determinado por el Plan General que el sistema de actuación para la gestión de ese suelo es la Cooperación, es el Ayuntamiento el que actúa como urbanizador, y el que elaborará y aprobará el proyecto de reparcelación, que finalizará con la adjudicación a los propietarios en proporción al aprovechamiento que les corresponda, deduciendo los gastos de urbanización cuando se trate de propietarios que no han contribuido a los mismos (artículo 212 LOTURM). En el caso que nos ocupa el Ayuntamiento tendría, antes de elaborar y aprobar el*

proyecto de reparcelación, que modificar el Estudio de Detalle”.

-“La superficie planeada de la UM-426 es de más de 60.000 m<sup>2</sup>, y se encuentra gestionada y urbanizada solamente una superficie de cerca de 9.700 m<sup>2</sup> según datos de la memoria del Plan General actual”.

Respecto a la superficie de la UM-426 no gestionada y urbanizada el informe de la Directora de Área de Urbanismo señala las tres alternativas de actuación que tiene el Ayuntamiento:

- “Solución A): A este respecto, en el ejercicio del ius variandi, nada impide a este Ayuntamiento iniciar ahora la modificación del Estudio de Detalle de la UM-426 y la gestión y urbanización de ese suelo pero ello va a suponer afrontar unos costes muy elevados, debiendo en la fase de gestión financiar anticipadamente la actuación, lo cual podría entrar en conflicto con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a la vez que debería valorarse por esta Administración si en la actualidad este sector se encuentra entre los prioritarios a desarrollar de entre los sectores para los que también esté prevista la cooperación o incluso la expropiación. Al tratarse de actuaciones de iniciativa pública en el medio urbano, hemos de atender a lo previsto al respecto en el artículo 9 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, en las actuaciones de iniciativa pública en el medio urbano, para la ejecución de las obras, sin perjuicio de la tramitación legalmente prevista para la modificación del Estudio de Detalle, para la gestión y el proyecto de urbanización.

-“Solución B) Modificar el Plan General para cambio de sistema de actuación a gestión de iniciativa privada, ante las dificultades económicas de anticipar la financiación y posibles variaciones en las exigencias de interés público”.

-“Solución C) Modificar el Plan General para desclasificar el terreno por falta de ejecución, lo que supone revertir de suelo urbano (no consolidado) a suelo Inadecuado para el desarrollo Urbano NP (Huertas perimetrales) como el suelo con el que colinda. Pero entiendo que esta medida habría que adoptarla para todos los terrenos del municipio para los que esté prevista la gestión por cooperación y el Ayuntamiento no vaya a desarrollar por motivos económicos, financieros o de oportunidad, argumentando exigencias del interés público, que puede sufrir variaciones con el devenir temporal (motivos económicos, financieros o de oportunidad que hoy por hoy no son los mismos que cuando se aprobó el Plan General actual)”.

El informe de la Directora de Área de Urbanismo considera que no procede la indemnización solicitada, señalando lo siguiente:

-“Si bien los reclamantes pueden entender que surge el supuesto indemnizatorio del art. 48 a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, en la medida que esa unidad no se ha gestionado ni urbanizado no se ha ocasionado ningún gasto innecesario a los reclamantes, ni se ha generado expectativa urbanística indemnizable alguna para los reclamantes. La mera inejecución no generaría por sí misma responsabilidad (debido a la dificultad de probar y evaluar económicamente los daños causados), pero los actos legítimos efectuados por la propiedad que conduzcan a la producción de un daño antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizable (como sería la denegación de una licencia de obra por aplicación de un régimen jurídico de un ámbito no ejecutado) entonces claramente este perjuicio sí podría ser reclamado a la Administración”.

*-“Para que la inejecución del planeamiento sea imputable a la Administración Pública, es necesario que el perjuicio sufrido por el particular se deba a cualquier actuación o pasividad administrativa, pero además es también imprescindible que el propietario haya llevado a cabo distintas actuaciones y no operando pasivamente. Y la jurisprudencia se ha mostrado restrictiva para imputar la responsabilidad patrimonial a la administración pública por inejecución del plan urbanístico”.*

*-“También cabe añadir que los reclamantes aceptaron en octubre de 2018 la donación de la finca pudiendo haber solicitado previamente información o cédula de la situación urbanística de los terrenos”.*

**SEXTO.**-Con fecha 14 de octubre de 2019 la Agencia Municipal Tributaria nuevamente emite informe sobre la reclamación, por el que *“esta Agencia se ratifica en su informe de 29/05/2019”*, señalando que *“por todo ello, en tanto que hasta la fecha no consta acuerdo catastral emitido por la Gerencia Regional del Catastro de Murcia que determine la improcedencia de la valoración catastral o la calificación como suelo urbano del inmueble con referencia catastral 0974205XH6007S0001JS, esta Agencia considera que las cuotas de dichos ejercicios están liquidadas con los datos físico-económicos correctos, comunicados por la Gerencia Regional del Catastro, a la fecha del devengo del impuesto”*.

**SÉPTIMO.**-Con fecha 5 de noviembre de 2019 la Instructora del expediente solicita a la Gerencia Regional del Catastro que, *“a la vista del informe emitido por la Agencia Municipal Tributaria”*, *“formule alegaciones en relación con los hechos expuestos”*. No consta que la Gerencia Regional del Catastro haya formulado alegaciones.

**OCTAVO.**-Con fecha 12 de febrero de 2020 la Instructora notifica la apertura del trámite de audiencia; y con fecha 24 de febrero de 2020 los reclamantes formulan alegaciones solicitando que *“continúe el procedimiento y se dicte una resolución de conformidad con el petitum del escrito iniciador”*.

**NOVENO.**-Con fecha 27 de abril de 2022 la aseguradora Mapfre comunica al Ayuntamiento que el evento objeto de la reclamación *“no queda amparado por ninguna de las condiciones de la póliza por Ustedes contratada”*. Y con fecha 6 de mayo de 2022 la correduría de seguros Aon Gil y Carvajal informa que *“no concurren los elementos necesarios que permitirían concluir la responsabilidad patrimonial de esta Administración; siendo procedente, por tanto, la desestimación de la reclamación de referencia”*.

**DÉCIMO.**-Con fecha 2 de junio de 2022 la Instructora dicta propuesta de resolución, postulando *“desestimar la reclamación... al no apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial de esta Administración”*, esencialmente considera que *“en ningún caso puede considerarse como perjuicio efectivo la falta de ejecución de un plan urbanístico”*, que *“la mera inejecución no generaría por sí misma responsabilidad”*, y que *“no se ha ocasionado ningún gasto innecesario ni se ha generado expectativa urbanística indemnizable alguna para los reclamantes”*.

**UNDÉCIMO.**-Con fecha 22 de junio de 2022 se recaba el Dictamen preceptivo de este Conejo Jurídico, mediante oficio del Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, que remite el correspondiente expediente (núm. RP 92/2019) acompañado de los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado conforme al procedimiento general por un Ayuntamiento, de acuerdo 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 artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que la cuantía de la reclamación dirigida al Ayuntamiento es superior a 50.000 euros.

### **SEGUNDA.- Régimen jurídico, legitimación, plazo y procedimiento.**

I. El régimen jurídico aplicable a esta reclamación es, en sus aspectos sustantivos, el previsto en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y, en lo que concierne al procedimiento, los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de la LPACAP; preceptos aplicables en virtud de la remisión que a ellos hace el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), al disponer que *“las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”*.

II. La legitimación activa corresponde a los reclamantes como propietarios de la finca a la que vinculan la producción del daño, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la LRJSP.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Murcia como titular de las competencias en materia de urbanismo a cuyo funcionamiento se imputa el daño, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.5.a) de la LBRL.

III. El plazo para el ejercicio de la acción es de un año desde que se produzca el hecho que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo, según lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPACAP. En el presente caso no se imputa a la Administración un hecho del que deriva la responsabilidad, sino que ha sido su inactividad, su falta de actuación, la que motiva la reclamación, lo que dificulta la determinación del *dies a quo*, esto es, del momento que hay que considerar a efectos del cómputo para el ejercicio de la acción. No obstante, dado que los reclamantes adquirieron la finca en cuestión con fecha 1 de octubre de 2018, puede considerarse que a partir de dicha fecha conocieron el efecto lesivo que imputan a la inactividad de la Administración y que, por lo tanto, cuando se interpuso la reclamación con fecha 2 de mayo de 2019 aún no había transcurrido el referido

plazo de prescripción para el ejercicio de la acción. (Debe tenerse en cuenta, como señalaba este Consejo Jurídico en el Dictamen núm. 190/2018, que “*la jurisprudencia viene manteniendo una reiterada doctrina considerando que la prescripción es una institución no fundada en principios de estricta justicia, sino en el de la seguridad jurídica, por lo cual su aplicación no debe ser rigurosa, sino cautelosa y restrictiva (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de noviembre de 2011 (rec. 4522/2009) y de 17 de julio de 2012 (rec. 4152/2012), conectando esta interpretación restrictiva con el principio pro actione*”).

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento (seis meses) establecido en el artículo 91.3 LPACAP.

#### **TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.**

La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española y garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley. Esta previsión ha sido desarrollada, en sus aspectos sustantivos, por los artículos 32 y siguientes de la LRJSP. En el ámbito de las Administraciones Locales, como se ha dicho, el artículo 54 de la LBRL dispone que las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa; disposición que se reitera en el artículo 223 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, requiere la concurrencia de varios requisitos, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la LRJSP:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.
- c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño, debiendo entenderse, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017 (recurso núm. 1777/2016), “*Que no se predica en razón de la licitud o ilicitud del acto o norma causante del daño, sino de su falta de justificación conforme al ordenamiento jurídico, en cuanto imponga o no al perjudicado esa carga patrimonial singular de soportarlo. Es decir, la antijuridicidad no aparece vinculada al aspecto subjetivo del actuar antijurídico, sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, pero entendido en el sentido de que no exista un deber jurídico del perjudicado de soportarlo por la existencia de una causa de justificación en quien lo ocasiona, es decir, la Administración*”.

Debe subrayarse que la inactividad de la Administración, el incumplimiento de una obligación de hacer, también puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Administración. En este sentido el Dictamen núm. 149/2022 de este Consejo Jurídico señala que *"en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, en virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia de ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998)".*

#### **CUARTA.- Necesaria patrimonialización de los derechos urbanísticos.**

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 3<sup>a</sup>, 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 11.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre (TRLSRU): *"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".*

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 (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3<sup>a</sup>, 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 ).

Solo 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 (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3<sup>a</sup>, de 12 de mayo de 1987).

En definitiva, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2012, “*nuestro sistema, pues, ha funcionado y funciona, bajo la exigencia de patrimonialización o consolidación de los derechos urbanísticos para que pueda generarse alguna pretensión indemnizatoria derivada de responsabilidad patrimonial de la Administración*”, señalando que “*una cosa es el reconocimiento del aprovechamiento (expectativa de derecho) y otra bien distinta que el mismo hubiere sido patrimonializado (derecho indemnizable)*”.

#### **QUINTA.- Inexistencia de daño efectivo y antijurídico.**

Como señala el informe de la Directora de Área de Urbanismo, la parcela propiedad de los reclamantes se encuentra en la Unidad de Actuación UM-426, que se trata de una figura proveniente del Plan General anterior. El Estudio de Detalle de la UM-426, aprobado en 1993, figura en el Plan General en vigor dentro del Planeamiento de Desarrollo del PGOU anterior modificado en el Nuevo Plan dentro de los Estudios de Detalle del Segundo Cuatrienio, y es por esto que la Unidad UM-426 se convalida pero con modificaciones, para lo cual se precisa la redacción de un proyecto de adaptación del Estudio de Detalle (el aprobado definitivamente en 1993) al nuevo diseño del Plan General (el actual), que habrá de tramitarse de acuerdo con la normativa urbanística y sectorial vigente.

El sistema de actuación previsto para esta Unidad por el Planeamiento anterior es el sistema público de Cooperación y el Plan General actual también establece como sistema de actuación el de Cooperación. El Plan General actual pasa a equiparar el Suelo Urbanizable no programado del Plan General anterior al Suelo urbano sin consolidar. Y es en esta situación en la que se encuentra la parcela de los reclamantes. Al haberse determinado por el Plan General que el sistema de actuación para la gestión de ese suelo es la Cooperación, es el Ayuntamiento el que actúa como urbanizador, y el que elaborará y aprobará el proyecto de repartición, que finalizará con la adjudicación a los propietarios en proporción al aprovechamiento que les corresponda, deduciendo los gastos de urbanización cuando se trate de propietarios que no han contribuido a los mismos. El Ayuntamiento tendrá, antes de elaborar y aprobar el proyecto de repartición, que modificar el Estudio de Detalle.

Por lo tanto, cuando adquirieron la finca con fecha 1 de octubre de 2018, los reclamantes ya conocían -o podían conocer- que no era posible construir en la parcela, y que hasta que el planeamiento no fuera desarrollado no se iba a patrimonializar su derecho, de modo que el reconocimiento del aprovechamiento urbanístico no era más que una expectativa de derecho.

Como se ha dicho, para que opere la responsabilidad patrimonial el daño producido ha de ser efectivo y, por tanto, únicamente serán indemnizables los daños ciertos, ya producidos, no los eventuales o simplemente posibles, correspondiendo en este punto la carga de la prueba al reclamante. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señala que “*la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*”.

En consecuencia, debe considerarse que en este caso no se ha producido un daño efectivo, dado que los reclamantes solo tenían expectativas urbanísticas. Y debe considerarse que tampoco se ha producido un daño antijurídico, dado que los reclamantes tienen la obligación legal de soportarlo. Como señala el informe de la

Directora de Área de Urbanismo, “en la medida que esa Unidad no se ha gestionado ni urbanizado, no se ha ocasionado ningún gasto innecesario a los reclamantes, ni se ha generado expectativa urbanística indemnizable alguna para los reclamantes”.

Además, como señala el Informe de la Correduría de Seguros de 6 de mayo de 2022, “en lo relativo a la concreción del daño sufrido, se hace referencia a una serie de ofertas recibidas por parte de potenciales compradores, sin embargo, no se aporta material probatorio alguno que permita acreditar la existencia de estas”, y “en este sentido conviene recordar que en las reclamaciones administrativas rige el principio inferido del artículo 217 LEC, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho, en virtud del cual, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor”. En el mismo sentido, la Propuesta de Resolución señala que “en relación a las numerosas ofertas de compra de la finca alegadas por la parte reclamante no aporta prueba alguna al respecto”.

En definitiva, debe considerarse que no procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración debido a que no se ha acreditado en el expediente ningún daño efectivo, evaluable e individualizado que pueda ser objeto de indemnización. Y en particular, en contra de lo señalado por los reclamantes, debe considerarse que no concurre ninguno de los supuestos del artículo 48 del TRLSRU precisamente porque, de acuerdo con el inciso inicial del precepto, se trata de supuestos cuya concurrencia requiere la producción de una lesión en el sentido exigido por el artículo 32.2 de la LRJSP.

Por los motivos expuestos no procede la indemnización por importe de 131.317,60 euros solicitada por los reclamantes y, lógicamente, por los mismos motivos, tampoco procede la compensación en especie que solicitan subsidiariamente.

#### **SEXTA.- Valor catastral y liquidación del IBI.**

Finalmente, solicitan los reclamantes que “hasta tanto se resuelvan las peticiones anteriores, se gire el IBI con variación del valor catastral del solar, considerando el mismo como rústico”. Debe considerarse que la referida solicitud se realiza al margen de la reclamación de responsabilidad patrimonial (los propios reclamantes señalan en su escrito inicial que solicitan que se tenga “por formulada reclamación de responsabilidad patrimonial y modificación del IBI”, separando ambas cuestiones) y que, por tanto, dicha solicitud no es objeto del presente Dictamen, que debe pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.2 de la LRJSP. No obstante, dado que en la Propuesta de Resolución se hace referencia a dicha solicitud, este Consejo Jurídico considera procedente formular las siguientes consideraciones.

El artículo 77.1 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, dispone que “la liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos”. El apartado 5 de dicho artículo dispone que “el impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro,... dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles,...”. Y el siguiente apartado 6 dispone que “los datos contenidos en el padrón catastral y en los demás documentos citados en el apartado anterior deberán figurar en las listas cobratorias, documentos de ingreso y

*justificantes de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”.*

Por su parte, el artículo 1 de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobada por Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, dispone que “el Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en esta Ley”. El artículo 3.1 de dicha Ley dispone que “la descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor de referencia, el valor catastral y el titular catastral,...”. El siguiente artículo 4 dispone que “la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado”.

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo, “la exacción de IBI se produce mediante procedimientos administrativos que se encuentran secuencialmente relacionados de modo que la validez y eficacia de las actuaciones tributarias dependen de la validez y eficacia de las actuaciones de gestión catastral. El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria reside en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituido por el valor catastral, correspondiendo al catastro determinar si el terreno es de naturaleza urbana o rústica; dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria, la gestión tributaria empieza, por tanto, donde termina la gestión catastral, como regla general, y a partir de la resolución que adopte el catastro, el Ayuntamiento liquidará el terreno como rústico o urbano a los efectos del IBI” (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2019).

Por lo tanto, en contra de lo solicitado por los reclamantes, el Ayuntamiento carece de competencia para modificar el valor catastral de la finca en cuestión, estando obligado a practicar las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles sobre la base del valor catastral fijado por la Dirección General del Catastro.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.**-Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar el Consejo Jurídico que no concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Murcia; en particular, no se ha acreditado la existencia de un daño efectivo y antijurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

