



Dictamen nº **204/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de agosto de 2025, 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 16 de octubre de 2024 (REG 202400345804), sobre responsabilidad patrimonial instada por -- y Promociones --, por daños derivados de la anulación de un Plan Parcial (exp. 2024_359), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 2 de noviembre de 2023, la mercantil --. presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Murcia, en solicitud de una indemnización por importe de 34.548.598,91 euros, como resarcimiento por los “gastos y perjuicios producidos como consecuencia de actuación municipal en relación con la tramitación, aprobación y declaración de nulidad del Plan Parcial del Sector ZU-SF.JA4 en Jerónimo y Avileses”.

También el 2 de noviembre de 2023, la mercantil --. presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Murcia, en solicitud de una indemnización por importe de 30.385,25 euros, como resarcimiento por los “gastos y perjuicios producidos como consecuencia de actuación municipal en relación con la tramitación, aprobación y declaración de nulidad del Plan Parcial del Sector ZU-SF.JA4 en Jerónimo y Avileses”.

Por las indicadas mercantiles se afirma que, con ocasión de la tramitación del indicado Plan Parcial, efectuaron una serie de gastos e inversiones (pago de coste adicional de los terrenos adquiridos al obtener la clasificación de urbanos, inmovilización del capital invertido, pagos de Impuestos de Bienes Inmuebles, inversiones realizadas a causa del Plan Parcial, y la condena civil a abonar diversas cantidades a propietarios de terrenos por incumplimiento de compromisos de permuta adquiridos), que han devenido inútiles.

Alegan las mercantiles reclamantes que la causa de los daños por la que reclaman es la falta de diligencia de la Administración municipal en la tramitación del instrumento de planeamiento, toda vez que éste ha sido declarado nulo en 2022, por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (sentencia número 123/2022, de 31 de marzo) al estimar la demanda interpuesta por un tercero. La *ratio decidendi* de la resolución judicial radica en la omisión de un trámite esencial, como es el informe de la Confederación Hidrográfica del Segura acerca de la suficiencia de recursos hídricos para los desarrollos urbanísticos previstos, sin que su emisión posterior pueda subsanar el defecto procedural.

Para las reclamantes, la omisión de dicho informe en el procedimiento de tramitación del instrumento urbanístico es imputable a la Administración municipal, que debe resarcirles de los gastos e inversiones realizados en las cuantías reclamadas, conforme a la valoración de los daños sufridos contenida en el informe pericial que aportan.

A las reclamaciones se acompaña la siguiente documentación:

- Poderes de los dos administradores mancomunados de ambas sociedades actoras (son los mismos en los dos casos), que presentan la reclamación en nombre de ellas.

- Copia simple de las escrituras de constitución de las dos mercantiles. En el caso de --, dicha escritura de constitución formaliza a su vez la aportación de todos los terrenos que conformaban (entre otros) el Plan Parcial objeto de esta reclamación.

- Copia de la demanda formulada por la entidad “--” y que dio lugar a la Sentencia anulatoria dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, resolución judicial que también se adjunta a la reclamación.

- Providencia del Tribunal Supremo inadmitiendo los recursos de casación presentados frente a la resolución anulatoria.

- Informe pericial de valoración del daño.

- Diversas resoluciones de la jurisdicción civil relativas a la condena de las entidades reclamantes a abonar a un tercero una compensación económica, por el incumplimiento de compromisos adquiridos y que no se pudieron atender al no llegar a desarrollarse el Plan.

SEGUNDO.- Para una adecuada comprensión de las reclamaciones formuladas ha de partirse de los siguientes hechos:

- En el año 2002, “Promociones --” presentó ante el Ayuntamiento de Murcia un Plan Parcial del sector ZU-SF-JA4, sobre terrenos de su propiedad y otros de terceras personas.

- Con fecha 18 de julio de 2003, se acuerda aprobar inicialmente el proyecto de Plan Parcial y someterlo a información pública, al tiempo que se remite a distintos organismos para informe. Se recibieron alegaciones tras la aprobación inicial, así como distintos informes municipales y sectoriales, que motivaron la presentación por la promotora y sus representantes (– de distinta documentación, para adaptar o modificar el Plan y para contestar a aquéllos. En el procedimiento había emitido informe la Confederación Hidrográfica del Segura, señalando que la actuación urbanística no afectaba al dominio público hidráulico ni al régimen de corrientes.

- Con fecha 30 de junio de 2005, se acordó por el Pleno aprobar definitivamente el proyecto de Plan Parcial del sector ZU-SF-JA4, desestimar todas las alegaciones recibidas contra el proyecto aprobado inicialmente, y requerir a la promotora la presentación de un documento refundido con el que solventar una serie de reparos detectados en el informe de los Servicios Técnicos de la Gerencia antes de proceder a la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del anuncio relativo a la aprobación definitiva de este Plan Parcial. Tras presentar la promotora el indicado texto refundido, el 13 de diciembre de 2006 se publicó el anuncio de la aprobación definitiva del Plan Parcial en el BORM, y se notificó a todos los interesados en el expediente y a distintos organismos de la Administración estatal y regional.

- Tras la aprobación definitiva del Plan Parcial se fueron recibiendo informes sectoriales, uno de ellos de la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad Autónoma, de fecha 20 de julio de 2007, que advertía una serie de deficiencias e instaba al Ayuntamiento a proceder a la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial.

- Para solventar las deficiencias advertidas en el informe autonómico, la promotora presenta un nuevo refundido, con modificaciones sustanciales en la ordenación, lo que lleva al Ayuntamiento a someter el refundido del proyecto a un nuevo trámite de información pública y a comunicarlo a interesados y distintos organismos, entre ellos la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad Autónoma (quien vuelve a informar el 19 de febrero de 2009) y la Confederación Hidrográfica del Segura, que el 18 de agosto de 2009 informó que, para poder emitir informe sobre disponibilidad de recursos hídricos, debía aportarse determinada documentación, en particular la justificación por parte de la promotora de la demanda hídrica de los nuevos desarrollos urbanísticos contenidos en el Plan, a lo que aquélla contestó que la justificación de las demandas hídricas correspondía a aspectos a incluir en los documentos de desarrollo del Plan Parcial, tales como el Proyecto de Urbanización del Sector y el Proyecto de Construcción del Vial, no siendo competencia del Plan Parcial. No consta que llegara a justificar la demanda hídrica en los términos requeridos por el organismo de cuenca.

- Una vez la promotora presentó la documentación con la que dar respuesta a los distintos informes recibidos, y a la vista de los informes técnicos de la Gerencia de Urbanismo, con fecha 29 de julio de 2010, el Pleno acordó la aprobación de este nuevo texto refundido del Plan Parcial sector ZU-SF-JA4.

- Notificado a la promotora, el 8 de octubre de 2010, el acuerdo de aprobación definitiva del referido texto refundido, se le indicó que, para proceder a la publicación del anuncio relativo a ese acuerdo en el BORM, debía previamente abonarse por su parte el importe de las tasas, indicando que sin dicha publicación el expediente no quedaría concluido. No consta que por la promotora se abonaran las tasas de publicación ni que, en consecuencia, se publicara el anuncio del acuerdo de aprobación definitiva del texto refundido del Plan.

- Con fecha 21 de octubre de 2011, se emite informe de suficiencia de recursos hídricos favorable de la

- El 9 de febrero de 2015, “Promociones --”, manifiesta que, por causas ajenas a su voluntad y “debido a la crisis económica que ha paralizado todos los proyectos urbanísticos, no ha sido posible iniciar el desarrollo programado del sector ZU-SF-JA4”, a la vez que solicita que se anule la programación prevista en el Plan Parcial (que era de tres años) y se conceda un plazo de cinco años a partir del 9 de febrero de 2015 para una nueva programación de los trabajos.

- Por el Servicio Técnico de Planeamiento, se informa el 9 de diciembre de 2016 que lo solicitado es una determinación del planeamiento y que, si bien no existe inconveniente en acceder a lo solicitado, al variar el plan de actuación, memoria y estudio económico, así como el programa de actuación, deberá tramitarse la correspondiente modificación del plan parcial y para tramitarla deberá presentar la documentación necesaria. Notificado dicho informe a la promotora no consta que se atendiera dicho requerimiento.

- Unos meses antes, el 27 de septiembre de 2016, la Confederación Hidrográfica del Segura solicita al Ayuntamiento de Murcia información sobre el estado de ejecución del Plan. Trasladada dicha solicitud de información a la promotora, responde el 20 de octubre de 2016 que, debido a la grave crisis del sector no ha podido desarrollar la actuación programada y que procederá a desarrollar el sector en un plazo orientativo no superior a dos años.

- El 7 de febrero de 2020, “--” presenta un escrito en el que manifiesta que, debido a la falta de demanda, no había continuado con el desarrollo de este Plan Parcial, pero que ante un repunte en la misma, solicita que por el Ayuntamiento se le confirme la vigencia de la aprobación del texto refundido del Plan Parcial sector ZU-SF-JA4, a lo que se le contestó, con fecha 17 de febrero de 2020, que no constaba en el expediente la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del anuncio relativo a la aprobación del texto refundido del Plan Parcial, acordada por el Pleno el 29 de julio de 2010.

- Con fecha 19 de febrero de 2020, “--”, solicita la expedición de una nueva carta de pago para que pueda publicarse el anuncio en el BORM.

Consta la publicación del anuncio en el referido diario oficial, el 9 de marzo de 2020 (con una corrección de errores puntual publicada en el BORM de fecha 6 de mayo de 2020).

- Por la mercantil “--” se interpuso, el 11 de agosto de 2020, recurso contencioso-administrativo (Procedimiento Ordinario núm. 265/2020) contra el acuerdo municipal de 29 de julio de 2010, que aprobó el Texto Refundido del Plan Parcial del sector ZU-SF-JA4, y, de manera indirecta, contra el acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2005, por el que se aprobó definitivamente el Plan Parcial.

- Por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, número 123/2022, de 31 de marzo, se estima el recurso contencioso-administrativo y se declara la nulidad de los dos acuerdos impugnados.

Recurrida dicha sentencia en casación, el Tribunal Supremo inadmitió los recursos interpuestos mediante providencia de 8 de noviembre de 2022. No consta en el expediente en que fecha se notificó dicha providencia a las mercantiles interesadas.

El fundamento de la declaración de nulidad de los referidos acuerdos lo sitúa la sentencia en la omisión durante la tramitación del Plan de un trámite esencial, como es el informe de la Confederación Hidrográfica del Segura sobre suficiencia de recursos hídricos, exigido por el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), en la redacción otorgada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y cuya evacuación posterior a la aprobación del Plan no puede subsanar el defecto advertido, al ser determinante de su nulidad.

El Fundamento de Derecho Octavo de la indicada resolución judicial es del siguiente tenor literal:

“...era de aplicación la nueva redacción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, y por ello debió recabarse el informe de la Confederación Hidrográfica del Segura sobre suficiencia de recursos hídricos para atender a las nuevas demandas derivadas del desarrollo urbanístico del sector. Siendo preceptivo tal informe la aprobación del Plan Parcial no es conforme a derecho por haberse omitido un trámite esencial del procedimiento, y sin que quepa la subsanación, en su caso, por resoluciones o actos posteriores. La emisión de informe posterior del organismo de cuenca tampoco subsana este vicio de nulidad, pues la norma exige un informe previo. Por último, siendo nulo el Plan Parcial aprobado lo son también los trámites y actuaciones subsiguientes, como es en este caso la aprobación de su texto refundido, que además carece de objeto alguno una vez declarada la nulidad del instrumento de planeamiento a que se refiere”.

TERCERO.- Por Decreto del Teniente de Alcalde y Delegado de Movilidad, Gestión Económica y Contratación, de 4 de diciembre de 2023, se admitió a trámite la reclamación, se acumularon las dos reclamaciones presentadas y se procedió al nombramiento de instructor.

Notificada dicha resolución a las reclamantes, con la información prescrita por el artículo 21.4 LPAC, se les requirió para que declararan no haber percibido otras indemnizaciones por los mismos hechos ni seguir otros procedimientos administrativos o judiciales por aquellos, y se abrió un período de prueba ordinario.

Cumplimentado el requerimiento de la instructora mediante la presentación, el 18 de diciembre de 2023, de las correspondientes declaraciones, las reclamantes proponen prueba documental (la aportada junto a la reclamación y solicitud de incorporación al procedimiento del expediente administrativo sobre el Plan Parcial obrante en los archivos del Servicio de Planeamiento), pericial del técnico que evacuó el informe sobre valoración de daños aportado junto a la reclamación, y testifical de diversas personas y mercantiles para la acreditación de los pagos efectuados.

CUARTO.- Con fecha 21 de diciembre de 2023, el Servicio Administrativo de Planeamiento y la Dirección de Área de Urbanismo evacuan de forma conjunta el preceptivo informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño. Tras efectuar un detallado relato de antecedentes, analiza diversos aspectos de las reclamaciones presentadas, conforme al siguiente detalle:

- "...la jurisprudencia que ha declarado nulo el planeamiento urbanístico aprobado sin contar con el informe de suficiencia de recursos hídricos del organismo de cuenca tuvo su origen en sentencias del Alto Tribunal dictadas desde el año 2012 en adelante y el TSJ de la Región de Murcia comenzó a aplicar este criterio del carácter imprescindible de dicho informe a partir del año 2015 de modo que de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo tras la publicación inmediata del anuncio relativo al acuerdo de 29 de julio de 2010 como es lo habitual y procedente, puede que el resultado hubiera sido distinto al producido por la sentencia del TSJ de Murcia de 31 de marzo de 2022 que anula el Plan Parcial ZU-SF-JA4, pues en esta fecha esta jurisprudencia que considera imprescindible el informe de la CHS sobre suficiencia de recursos hídricos antes de su aprobación, está más que consolidada. Por lo expuesto, el hecho de que se haya efectuado el pago de la tasa para la publicación del anuncio relativo al acuerdo de 29 de julio de 2010 no en el año 2010, como hubiera sido procedente, sino 10 años después, en 2020, no es baladí y dicha circunstancia rompería la relación causal del daño (por actuación imputable al reclamante), en el hipotético supuesto de que existiera responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, que no es el caso".

(...)

- "El 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 establece en su art. 4.1 que «La ordenación territorial y la urbanística son 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. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes».

La idea básica de la que parte esta previsión legal es que la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no produce una auténtica lesión resarcible a los afectados por ella, por lo que no da derecho a indemnización, ya que es precisamente dicha ordenación la que define «las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste», de tal forma que la única excepción se da cuando las leyes establezcan expresamente lo contrario, es decir, la posibilidad de obtener una indemnización.

En el muy improbable caso que pudiera plantearse la existencia de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la nulidad del Plan Parcial del sector ZU-SF-JA4, indicar que en el artículo 48 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, relativo a los supuestos indemnizatorios por razón del urbanismo no contiene referencia a la nulidad de los instrumentos de planeamiento.

En muchos casos, el Tribunal Supremo no ha reconocido indemnización por la pérdida del valor de los terrenos; en concreto, cuando la adquisición es anterior a la aprobación del planeamiento reclasificatorio después anulado (sigue la cita y comentario de diversas sentencias)... Y el gasto de adquisición de los terrenos ha sido anterior a la fecha de culminación del proceso aprobatorio del plan parcial, como en el presente caso, pues no es hasta el 1 de octubre de 2010 cuando -- constituye junto con otras mercantiles, la sociedad -- aportando a la misma las fincas que tenía en el Plan Parcial que había adquirido con anterioridad a su aprobación, adquiriendo la primera el 92,42% de titularidad de la segunda".

Más adelante, el informe insiste en la misma idea, con invocación de la doctrina jurisprudencial que advierte que

"las facultades o contenidos urbanísticos artificiales, que no son inherentes a esa naturaleza, sino producto de la concreta ordenación urbanística, como adiciones o añadidos que derivan de la clasificación y calificación prevista en una norma o plan de ordenación, no pasan de ser meras expectativas, que sólo se adquieren, consolidan e ingresan en el patrimonio del propietario mediante la participación de éste en el proceso urbanizador a través del gradual cumplimiento de los deberes urbanísticos que son su contrapartida. Es entonces cuando nace el derecho a su indemnización y a la de los gastos ocasionados para ese cumplimiento que hayan devenido inútiles". Y señala que "es evidente que el promotor no ha cumplido con tales obligaciones que le incumbían, abandonando las actuaciones desde 2010 y retomándolas diez años más tarde. Aquí debemos insistir en que dicho abandono de actuaciones rompe cualquier nexo causal entre el funcionamiento de la administración municipal y los daños que ahora reclaman las recurrentes".

- En relación con la antijuridicidad del daño, apela a la doctrina jurisprudencial según la cual "lo determinante para que la anulación de un acto o disposición administrativa dé derecho a indemnización por los daños sufridos, es que se haya actuado de forma ilógica, arbitraria e irrazonable. Se introduce de esta forma la culpa como límite a la responsabilidad patrimonial de la Administración por la anulación del planeamiento urbanístico, convirtiéndola en una responsabilidad subjetiva. Y la actuación municipal en la tramitación del plan parcial que nos ocupa no ha sido ni ilógica, ni arbitraria ni irrazonable, por los motivos expuestos a lo largo del presente informe".

- Sobre los daños derivados de la anulación del planeamiento, considera que habrá perjuicio efectivo e indemnizable, "en los casos en que ya se han llevado a cabo gastos para ejecutar el planeamiento anulado, si bien tales gastos no serán indemnizados en los casos en los que el nuevo planeamiento, una vez corregido el defecto formal, tuviera el mismo contenido del anterior, por lo que tales gastos pueden resultar útiles en la ejecución del nuevo planeamiento. En lo que se refiere al sector ZU-SF-JA4, Jerónimo y Avileses, ni el promotor del Plan Parcial anulado ni otros propietarios de suelo dentro del sector han promovido un nuevo plan parcial, pudiendo hacerlo, pero es que en este expediente no consta tampoco que se hayan producido siquiera gastos para ejecutar el planeamiento anulado, más bien al contrario, pues la promotora PROMOCIONES -- en reiteradas ocasiones manifiesta a través de su representante M&K INGENIERÍA CIVIL, S.L.U (equipo redactor) que no va a ejecutar el planeamiento por motivos económicos, llegando a solicitar información al Servicio de Planeamiento y de Gestión Urbanística sobre la posibilidad de modificar el Programa de Actuación en cuanto al calendario de actuaciones".

El extenso informe evacuado concluye como sigue:

"Atendiendo a los hechos relatados, no se aprecia la existencia de responsabilidad patrimonial de este Ayuntamiento, y en el hipotético supuesto de que existiera, queda acreditado que en la reclamación presentada concurre la culpa del promotor del Plan Parcial, que rompe el nexo causal del daño en la medida que no hizo posible la publicación del acuerdo de Pleno de 29 de julio de 2010 de aprobación del texto refundido del Plan Parcial del sector ZU-SF-JA4, Jerónimo y Avileses, y la ejecución del planeamiento en los plazos previstos, fecha en la que aún no se había consolidado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que comenzó a aplicar la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia a partir del año 2015 (cuando el Tribunal Supremo mediante sentencia de 2 de septiembre de 2015 revoca la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de la Región de Murcia).

Por otra parte, es claro y manifiesto que el promotor del Plan Parcial del sector ZU-SF-JA4 -- no realizó actuación alguna para realizar la transformación urbanística del suelo por lo que el contenido económico de la propiedad del suelo es el de su valor inicial, sin añadidos, que no dejan de ser meras expectativas que se adquieren por el propietario con su participación en el proceso urbanizador mediante el cumplimiento de los deberes urbanísticos que le corresponden siendo en ese momento cuando nace el derecho a su indemnización y a la de los gastos ocasionados para ese cumplimiento que hayan resultado inútiles como consecuencia de la anulación del Plan,

circunstancias que no concurren en este procedimiento".

QUINTO.- El 26 de enero de 2024, la aseguradora del Ayuntamiento (MAPFRE ESPAÑA, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A.) se persona en el procedimiento.

SEXTO.- Con fechas 28 de febrero y 5 de marzo de 2024, se confiere trámite de audiencia a las reclamantes y a la aseguradora del Ayuntamiento, respectivamente.

SÉPTIMO.- El 12 de marzo de 2024, las reclamantes presentan escrito de alegaciones para reiterar las efectuadas en el escrito de reclamación inicial y solicitar que, si no se tienen por ciertos los hechos y gastos alegados, que se proceda a la práctica de los medios de prueba propuestos en su día. Manifiestan, asimismo, su desacuerdo con las conclusiones del informe del Servicio Administrativo de Planeamiento y la Dirección del Área de Urbanismo.

OCTAVO.- El 15 de marzo de 2024, la aseguradora del Ayuntamiento presenta escrito de alegaciones, en el que se adhiere a las justificaciones ofrecidas por el Ayuntamiento en el informe técnico del Servicio de Planeamiento y concluye que *"el daño reclamado no trae origen de ninguna actuación administrativa del Ayuntamiento, actuación de la que no se atisba, a la vista de la cronología de hechos reflejada en el informe emitido por la dirección de urbanismo obrante en el expediente, ninguna actuación ilógica, arbitraria e irrazonable en su actuar, pues como informa la Dirección General de Urbanismo y así consta en su informe unido al expediente administrativo, lo cierto es que parece ser la propia actuación de la hoy promotora la que influye y rompe el nexo causal entre el daño reclamado y la actuación de la Administración, siendo un aspecto esencial en este procedimiento el incumplimiento de obligaciones de Promoción -- en el desarrollo y tramitación urbanística, quien no procedió a abonar la tasa correspondiente necesaria para la publicación de la aprobación definitiva del plan hasta 10 años después del momento en que procedía"*.

Alega, asimismo, la aseguradora que el límite de indemnización en este supuesto, para el caso de que se declarara la responsabilidad del Ayuntamiento, sería de 1.500.000 euros, sin perjuicio de considerar que de los hechos descritos en la reclamación y de las exclusiones de cobertura pactadas con el tomador, se desprende que la nulidad del planeamiento trae causa únicamente de la actuación y decisiones adoptadas por la promotora del mismo durante su tramitación, y no de actuación alguna de la Administración, por lo que la reclamación estaría excluida de la póliza de seguro suscrita con el Ayuntamiento.

Se adjunta al escrito de alegaciones una copia de la póliza de seguro.

NOVENO.- Por la correduría de seguros del Ayuntamiento se aporta informe jurídico, que reitera en buena medida las consideraciones efectuadas por el informe del Servicio de Planeamiento. Así, imputa el daño a la propia actitud dilatoria y poco diligente de la promotora en relación con la tardanza de 10 años en publicar la aprobación definitiva del texto refundido del Plan, niega que el daño, de existir, fuera antijurídico, dado que la actuación de la Administración durante la tramitación del Plan no puede calificarse de arbitraria, caprichosa o ilógica, pues se basaba en los criterios interpretativos de la normativa urbanística y de aguas imperantes en el momento en que se instruía el procedimiento.

Del mismo modo, considera que las reclamaciones son infundadas por las siguientes razones:

- Porque las promotoras “no han desarrollado ninguna actuación urbanística sobre los terrenos afectados que les haya supuesto algún daño o perjuicio. A pesar de que las reclamantes pretenden dar a entender en sus escritos que la anulación les ha impedido desarrollar urbanísticamente sus parcelas dicha afirmación no se corresponde con la realidad. Consta en el expediente como Promociones -- presentó un escrito el 9 de febrero de 2015 en el que indica: “debido a la crisis económica que ha paralizado todos los proyectos urbanísticos no ha sido posible iniciar el desarrollo programado del sector ZUSF-JA4”. De nuevo el 20 de octubre de 2016 vuelve a presentar otro escrito reconociendo la imposibilidad de desarrollar el sector por la situación económica.

- Porque la anulación del Plan Parcial no impide que se pueda tramitar un nuevo instrumento de planeamiento. Efectivamente el argumento de anulación del Plan Parcial es no haber requerido el informe preceptivo a la Confederación Hidrográfica del Segura durante la tramitación del Plan Parcial, sin embargo, consta en el expediente que dicho informe se emitió (aunque fuera de plazo y una vez aprobado el Plan Parcial) con fecha 21 de octubre de 2011. Por lo que nada impide a las interesadas tramitar de nuevo el planeamiento subsanando el defecto formal advertido en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia; recuperando, de esta manera, los derechos cuya indemnización ahora se reclaman”.

Señala, asimismo, el informe “la particular situación en la que se encuentra la mercantil --. Según admiten las reclamantes dicha sociedad se constituye el 1 de octubre de 2010 con aportaciones de terrenos por parte de Promociones -- (que representan el 90,42% del capital social). En el momento en que se realizó dicha aportación de terrenos el Plan Parcial no se encontraba legalmente aprobado al no haberse publicado en el BORM. Esta circunstancia es relevante pues, por esa falta de publicación en el BORM, en el momento de la adquisición de los terrenos por parte de -- estos no tenían reconocido ninguno derecho urbanístico consolidado sino, únicamente, una expectativa urbanística; lo que en caso de pérdida de la misma no daría derecho a ningún tipo de indemnización”.

DÉCIMO.- Con fecha 7 de octubre de 2024, y con fundamento en el informe del Servicio Administrativo de Planeamiento y de la Dirección del Área de Urbanismo (Antecedente cuarto de este Dictamen), se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, en particular el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de planeamiento urbanístico y el daño alegado, ni su antijuridicidad.

En cuanto al nexo causal, lo entiende roto por la actitud negligente y pasiva de las promotoras, que una vez aprobado el texto refundido del Plan no llegaron a abonar las tasas de publicación, lo que determinó que aquél se mantuviera ineficaz durante 10 años, tiempo en el que no se realizó por las promotoras actuación alguna tendente a hacer efectivos los desarrollos urbanísticos, lo que propició el cambio en la interpretación jurisprudencial sobre el alcance y significación del informe previsto en el artículo 25.4 TRLA y la anulación judicial del Plan.

En cuanto a la antijuridicidad, considera que no cabe apreciarla, en la medida en que la aprobación definitiva del Plan no puede calificarse de irracional, ilógica o arbitraria, toda vez que se adoptó conforme al criterio interpretativo entonces dominante, acerca del alcance no obstativo de la omisión del informe de suficiencia de recursos hídricos.

En tal estado de tramitación, por Decreto de Alcaldía, de 8 de octubre de 2024, dictado por delegación por el Teniente de Alcalde y Delegado de Movilidad, Gestión Económica y Contratación, se acuerda solicitar este Dictamen, lo que se lleva a efecto mediante oficio del Alcalde, que se recibe en el Consejo Jurídico el pasado 16 de octubre de 2024, acompañado del 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 sendas reclamaciones acumuladas de responsabilidad patrimonial dirigidas 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 (LPAC).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. 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 las reclamantes ostentan legitimación activa al ser las promotoras del Plan Parcial cuya anulación se encuentra en la base de la pretensión resarcitoria.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Murcia, por ser la Administración que aprobó el instrumento de planeamiento referido.

II. En cuanto al plazo para reclamar, el artículo 67.1 LPAC 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. En los casos, como aquí ocurre, en que el daño se imputa a la anulación en vía contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En el supuesto sometido a consulta, las reclamantes anudan el daño a la anulación del Plan Parcial por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, número 123/2022, de 31 de marzo. Dicha sentencia fue recurrida en casación tanto por el Ayuntamiento de Murcia como por la promotora, por lo que el *dies a quo* para reclamar será el momento en que devino firme al ser inadmitidos los recursos mediante Providencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2022, y se notificó dicha inadmisión a los reclamantes. Si bien no consta la fecha de notificación de la providencia, lo cierto es que las reclamaciones se presentaron el 2 de noviembre de 2023, antes del transcurso de un año desde que se acordó la inadmisión y que, en consecuencia, la sentencia anulatoria

del plan devino firme, por lo que han de considerarse temporáneas.

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 LPAC.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial provocada por la anulación de actos y disposiciones de carácter urbanístico. Caracterización general.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 32 y siguientes LRJSP, en términos sustancialmente coincidentes, en lo que aquí concierne, al régimen establecido en la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son recogidos por los artículos 32 y siguientes LRJSP. De conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.
- Que los daños no se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ahora bien, al igual que ha establecido en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares al presente, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de

responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o del funcionamiento de los servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, y más recientemente, la núm. 1340/2021, de 17 de noviembre, entre otras muchas).

Del mismo modo, en ocasiones anteriores ha manifestado el Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 197/2002 y 44/2021) que el instituto de la responsabilidad patrimonial nace con la finalidad de compensar a los particulares por los perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos y, traduciéndose frecuentemente el quehacer de las Administraciones en la emisión de actos administrativos, una parte de los supuestos de responsabilidad patrimonial planteados tendrá su causa en la adopción de actos de tal naturaleza que, posteriormente, sean anulados por considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico. Tanto la LRJPAC como la LPAC dan respuesta a este supuesto de hecho regulándolo de modo específico. Así en sus respectivos artículos 102.4 (LRJPAC) y 106.4 (LPAC) -incardinados en el título dedicado a la revisión de los actos administrativos- establecen: *“Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley [32.2 y 34.1 LRJSP]; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”*. Por su parte, los artículos 142.4 LRJPAC y 32.1 segundo párrafo LRJSP, ya en sede de responsabilidad patrimonial, disponen que la anulación en vía administrativa o por el Orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone -*“por sí misma”*, añade la LRJSP- derecho a la indemnización.

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

II. Como es conocido, la alteración de las condiciones de ejecución de la urbanización por cambio de la ordenación territorial o urbanística y, concretamente, de 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 (art. 48,a) TRLSRU).

Como ha sostenido de manera reiterada el Tribunal Supremo (por todas, en las Sentencias de la Sala 3^a 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 TRLSRU cuando establece que *“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”*.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, 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 si 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^a, de 26 de noviembre de 1999).

La jurisprudencia ha sentado criterios muy consolidados sobre esta materia en sede de alteración del planeamiento, 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 citado Alto Tribunal 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 citada de 27 de junio de 2006 y 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, hay que recordar que en el Dictamen núm. 23/2011 de este Consejo Jurídico ya se indicó lo siguiente: "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 3^a, de 12 de mayo de 1987, ya citada)".

La Jurisprudencia expuesta, relativa a los daños indemnizables derivados de la modificación del planeamiento, ha sido utilizada en ocasiones en supuestos de anulación judicial de los instrumentos de ordenación urbanística, como hace la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1988.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Contencioso, de 30 de noviembre, rec. 174/2016, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la promotora de un plan parcial anulado judicialmente, efectúa las siguientes consideraciones:

"...los supuestos en los que cabe reconocer la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en materia urbanística no son únicamente los enumerados en la legislación estatal de suelo (al tiempo de la reclamación concernida en los presentes autos, los contemplados como supuestos indemnizatorios en el art. 35 del RDL 2/2008 que aprueba la Ley del Suelo), sino que, acudiendo a la regulación del régimen general de la responsabilidad patrimonial administrativa contenida en la legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, aplicable por razones temporales al presente caso), pueden dar lugar a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración cualesquiera otros supuestos derivados de la acción urbanística de los poderes públicos en los que se aprecie la concurrencia de los requisitos establecidos en tales preceptos legales, (...)

Por ello, ha de indicarse que no concurren ninguno de los supuestos de responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo que se recogen en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, y ello por no concurrir ninguno de los supuestos fácticos y jurídicos previstos en dicha norma. Sin embargo, es muy ilustrativo y de aplicación directa al caso que nos ocupa a los efectos de poder enjuiciar cuáles son las circunstancias tenidas en cuenta por el legislador para apreciar en los supuestos de actuaciones en materia de urbanismo la concurrencia del presupuesto legal de la responsabilidad patrimonial del daño antijurídico, la previsión del citado artículo 35 en su apartado d), cuando dispone que respecto al supuesto indemnizatorio de las lesiones en los bienes y derechos de "La anulación de los títulos administrativos ha bilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente", que "En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado"; pues en este último supuesto nos encontramos en el caso enjuiciado, ya que concurre dolo, culpa o negligencia grave, de la mercantil perjudicada, lo que supone una especial calificación de la culpa o negligencia, ya que la actora ha actuado como promotora del desarrollo urbanístico de los terrenos, siendo la promotora de la ordenación detallada del suelo para su transformación, plan parcial de iniciativa privada, por lo que ha de asumir los riesgos propios de su actividad empresarial, que tanto supone la posibilidad de ingresos como las de pérdidas".

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 Consideración tercera de este Dictamen, debe analizarse la existencia de daños fácticamente vinculados a la anulación judicial de los actos de planeamiento 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 (TRLSU), 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 supuesto sometido a consulta, debe acogerse lo expresado en el informe del Servicio Administrativo de Planeamiento y de la Dirección de Área de Urbanismo del Ayuntamiento, reseñado en los antecedentes de este Dictamen, según el cual por la promotora no llegaron a efectuarse actuaciones ulteriores a la aprobación del Plan en desarrollo del mismo, advirtiendo que "desde el año 2010 no ha realizado actuación alguna para promover el desarrollo del sector tal y como ha reconocido expresamente en este expediente", y ello a pesar de que el programa de actuación aprobado con el Plan Parcial preveía su desarrollo en un plazo de 3 años. De hecho, la aprobación definitiva del texto refundido en el año 2010 no llegó a producir efectos dada su falta de publicación en el BORM, omisión ésta que es imputable en exclusiva a la promotora.

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 ex artículo 48, d) TRLSRU.

De este modo, en el presente procedimiento sólo cabe considerar como causalmente vinculados a la anulación judicial del Plan Parcial a que se refiere la tan repetida sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, a aquellos gastos que hubieran acreditado las reclamantes, por la elaboración y tramitación del instrumento de planeamiento urbanístico, con fundamento, 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.

Y ello sin perjuicio de señalar que por las promotoras no se ha llegado a acreditar que los referidos gastos hayan devenido totalmente inútiles, pues atendida la *ratio decidendi* de la sentencia anulatoria del Plan, que se refiere a la omisión de un trámite esencial del procedimiento, no se ha señalado por las interesadas impedimento sustancial de fondo para que el desarrollo del instrumento urbanístico pudiera llevarse a efecto mediante la tramitación oportuna, lo que podría reducir el daño efectivo a la inmovilización del capital entre el tiempo transcurrido entre la aprobación declarada nula y la aprobación del nuevo planeamiento, una vez tramitado sin defectos. Adviéntase que, si bien la nueva tramitación podría durar años, lo cierto es que las promotoras han demostrado con su actuación previa que ello no sería óbice para proceder al desarrollo urbanístico planeado, si se dan las circunstancias económicas oportunas, pues mantuvieron el Plan Parcial aprobado en el año 2010 (texto refundido) sin que llegara a producir efectos durante 10 años, al no pagar las tasas de publicación en el BORM, hasta el 2020, en que decidieron "revivir" el Plan ante el repunte de la demanda inmobiliaria.

QUINTA.- Antijuridicidad y nexo causal: inexistencia.

I. El requisito de la antijuridicidad del daño 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 relación con la antijuridicidad, la jurisprudencia ha establecido una doctrina restrictiva. En su momento fue denominada tesis o doctrina del "margen de tolerancia", de la que es representativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1996. Dicha doctrina fue evolucionando, hasta que el propio Tribunal Supremo optó por su abandono y superación, al entender que la aplicación de dichas tesis conllevaba la introducción de matices subjetivistas en la responsabilidad patrimonial, que se caracteriza por su objetividad. En cualquier caso, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2004 (rec. 556/2000), 14 de febrero de 2006 (rec. 256/2002) y 31 enero de 2008 (rec. 4065/2003), entre otras, expresaban que "*siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo 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*".

La jurisprudencia ha entendido que este razonamiento es aplicable más allá del ejercicio de potestades discrecionales. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de

octubre de 2011 (rec. 188/2009), proclama que, en relación con los actos que no tengan carácter discrecional, “habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotadora alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa. Si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión”.

Incluso se insiste en la mencionada sentencia que “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 ejerçiten 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 detrimiento 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 le ha atribuido la potestad que ejercita”.

Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 997/2016, de 6 de mayo (con cita de numerosas resoluciones previas), se expresa en los siguientes términos:

“...en orden a una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la anulación -en sede administrativa o jurisdiccional- de un acto puede condensarse en los siguientes parámetros: I) La anulación no presupone el derecho a indemnización, lo que implica tanto como decir que habrá lugar a ella sólo cuando concurren los requisitos exigidos con carácter general; II) El requisito esencial y determinante para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial en estos casos es la antijuridicidad del perjuicio; III) Para determinar si un sujeto de derecho está obligado jurídicamente a soportar el daño que le ha infligido el funcionamiento de un servicio público, uno de los elementos a tomar en consideración es la naturaleza misma de la actividad administrativa: “no es igual si se trata del ejercicio de potestades discrecionales, en las que la Administración puede optar entre diversas alternativas, indiferentes jurídicamente, sin más límite que la arbitrariedad que proscribe el artículo 9, apartado 3, de la Constitución, que si actúa poderes reglados, en los que no dispone de margen de apreciación, limitándose a ejecutar los dictados del legislador. Y ya en este segundo grupo, habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotadora alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa. Si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión (...), o, como se dice en nuestra Sentencia (Sección Cuarta) de 2 de febrero de 2012 (casación 462/11): (...) Incluso cuando se trate del ejercicio de potestades absolutamente regladas, procederá el sacrificio individual, no obstante la anulación posterior de las decisiones administrativas, cuando éstas se ejerçiten 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, revisadas y anuladas, en su caso, sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes...”.

Por su parte, el Consejo de Estado (Dictamen 142/2018, entre otros) se ha hecho eco, en distintas ocasiones, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de acuerdo con la cual, si bien la responsabilidad de la Administración derivada de la anulación de actos, en vía judicial o administrativa, tiene carácter objetivo, a la hora de valorar, en estos casos, la antijuridicidad de la lesión (o, lo que es lo mismo, la ausencia de deber jurídico del ciudadano de soportar el daño producido), ha de abandonarse el debate sobre la conducta de la Administración y trasladarlo al resultado, la antijuridicidad de la lesión, atendiendo a las peculiaridades del caso concreto, y sin introducir, por tanto, el requisito de culpa o negligencia en la actuación jurídica de la Administración.

Destaca el Alto Órgano Consultivo, tras recordar la jurisprudencia ya expuesta *supra*, cómo ha señalado el Tribunal Supremo que, para declarar la responsabilidad patrimonial, es necesario distinguir aquellos supuestos en que la anulación de la resolución de la Administración se debe a una diferente interpretación de una norma jurídica en un asunto complejo, de aquellos otros en que habría habido un error o deficiente valoración de datos objetivos, de forma que solo en este último supuesto habría obligación de indemnizar, siempre que concurriesen todos los requisitos exigibles (STS de 12 de septiembre de 2008, entre otras).

Del mismo modo, el Consejo de Estado llama la atención sobre los posibles riesgos que pudieran derivar de una excesiva laxitud o de un indebido automatismo en la aplicación de dicha doctrina, a la que subyace la necesidad de un análisis basado en los parámetros de racionalidad exigibles en cada caso. Análisis que, como también ha apuntado en alguna ocasión el Consejo de Estado (así, Dictamen nº 627/2015) puede ponerse en conexión con la violación suficientemente caracterizada exigida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de la responsabilidad; expresión que la jurisprudencia del citado Tribunal de Justicia vincula a la exigencia de una violación manifiesta y grave.

De este modo, para excluir la antijuridicidad del perjuicio será necesario que la resolución anulada sea razonada y razonable; una razonabilidad que habría de quedar excluida en aquellos casos en que se aprecie una violación “manifiesta y grave” de las normas aplicables; cualificación de la violación que entraña con la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia que ha quedado aludida.

Por otra parte, y como ya señalamos en nuestro Dictamen núm. 179/2008, a la hora de analizar reclamaciones indemnizatorias como la que nos ocupa, y en el trance de hacer aplicación de la referida doctrina jurisprudencial acerca de la razonabilidad de una actuación administrativa posteriormente anulada, procede destacar lo que expresa la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura de 31 de enero de 2007, que afirma 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 racionabilidad 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 discretionarios el artículo 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común”*. En el mismo sentido se pronuncia dicha Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura en sentencia de 30 de septiembre de 2009, o la ya citada la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Contencioso, de 30 de noviembre, rec. 174/2016, cuando con cita de una Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2015, afirma lo siguiente:

"Según la hemos entendido, la citada jurisprudencia se centra en la razonabilidad de la actuación administrativa al dictar el acto, analiza si era razonable tomar la decisión aunque la misma haya sido declarada, "a posteriori", contraria a derecho en la sentencia que anula el acto.

No se trata, por ende, de considerar conforme a derecho un acto que una sentencia haya anulado de modo firme por su contradicción con el ordenamiento. Sino de ver si la administración, al dictar el acto, actuó dentro de los márgenes de razonabilidad, sin poder prever un futuro pronunciamiento judicial que declarara la ilegalidad de aquél.

Y, por ello, contrariamente a lo que hace la sentencia recurrida, no hay que pararse en el análisis fáctico y jurídico que se realizó en la sentencia anulatoria, ni descartar la razonabilidad del actuar de la administración en razón de la contundencia y solidez con que el juzgador fundó la conclusión de ilegalidad del acto, pues no se trata de volver sobre lo que ya está decidido judicialmente (la disconformidad a derecho del acto administrativo), sino de determinar la razonabilidad del actuar administrativo; y, a tal fin, debemos retrotraernos al momento en que el acto se dictó, obviando lo actuado y juzgado en el proceso judicial que culminó con la sentencia anulatoria".

A todo lo anterior debemos añadir ahora, por el esencial interés que tiene en el supuesto ahora sometido a consulta, 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. 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 Confederación Hidrográfica del Segura sobre los recursos hídricos disponibles para un planeamiento urbanístico a aprobar) no existía doctrina

jurisprudencial al respecto, 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, aportaba consideraciones que avalaban decisiones como la adoptada por el Ayuntamiento, es decir, aprobar el Plan Parcial 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 acto que luego fue judicialmente anulado, es decir, la aprobación definitiva del Plan Parcial el 30 de junio de 2005 y, posteriormente, la del texto refundido del mismo Plan el 29 de julio de 2010. 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.

II. La sentencia que anuló el Plan Parcial lo hizo al entender que en su tramitación se había omitido el trámite esencial consistente en el informe favorable del organismo de cuenca sobre la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos, exigido por el artículo 25.4 TRLA.

Este Consejo Jurídico ya ha tenido ocasión de conocer otros supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación de instrumentos de planeamiento debida a la omisión del referido informe favorable de la Confederación Hidrográfica el Segura, que presentaban grandes similitudes con el ahora sometido a consulta, por lo que procede remitirnos a lo entonces dicho. Así, en los Dictámenes 98/2018 y 417/2019, con citas de otros anteriores, señalamos:

"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 [Agua y Ordenación del Territorio] 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. Debe recordarse que la aprobación definitiva inicial del Plan Parcial tiene lugar el 30 de junio de 2005, es decir, apenas unos días después de la entrada en vigor, el 23 de junio de 2005, de la reforma operada en el artículo 25.4 TRLA por la Ley 11/2005, de 22 de junio. Por su parte, la aprobación definitiva del texto refundido del Plan, que hubo de tramitarse para poder incorporar las modificaciones sustanciales que se pretendían incluir por la promotora y para adecuar el Plan a las observaciones efectuadas por diversos órganos sectoriales, se adoptó por Acuerdo de 29 de julio de 2010. Como ya advertíamos en los referidos dictámenes, en ese tiempo se carecía de un criterio jurisprudencial que señalara el carácter esencial del informe y la doctrina abogaba por considerar que, si se había solicitado y no se evacuaba en plazo, ello no constituía un obstáculo para continuar la tramitación del Plan hasta su aprobación. Y, de hecho, el organismo de cuenca acabó evacuando informe favorable el 10 de octubre de 2011, aunque tardío, pues lo hizo cuando ya se había aprobado, el 29 de julio de 2010, el texto refundido del Plan.

En las antedichas circunstancias, no puede calificarse la decisión del Ayuntamiento de aprobar el Plan en junio del año 2005 y su texto refundido en julio de 2010 como ilógica, irracional o arbitraria, pues se ajustaba a una interpretación generalizada en aquellas fechas entre la doctrina, acerca del alcance y efectos del informe de suficiencia de recursos hídricos, que no fue corregida por la jurisprudencia de forma clara hasta el año 2012, singularmente con diversos pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictados a partir del 24 de abril de 2012, en los que se afirmó la trascendencia anulatoria que para las determinaciones de los planes urbanísticos tenía la omisión del informe previo del organismo de cuenca.

Ha de destacarse que, según se indica en la propuesta de resolución, el Ayuntamiento ya contaba con un informe de suficiencia de recursos hídricos relativo a los desarrollos urbanísticos previstos en el Plan General de Ordenación Urbana, por lo que entendía que este informe cubría la exigencia del artículo 25.4 TRLA para los instrumentos de planeamiento de ámbito inferior como el Plan Parcial en cuestión.

En cualquier caso, la Confederación Hidrográfica del Segura, el 18 de agosto de 2009 informó que, para poder emitir informe sobre disponibilidad de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico previsto en el Plan Parcial en cuestión, debía aportarse determinada documentación justificativa, en particular la justificación por parte de la promotora de la demanda hídrica, a lo que aquélla contestó que la justificación de las demandas hídricas correspondía a aspectos a incluir en los documentos de desarrollo del Plan Parcial, tales como el Proyecto de Urbanización del Sector y el Proyecto de Construcción del Vial, no siendo competencia del Plan Parcial. De donde cabe presumir que no cumplió el requerimiento que le había sido formulado por el organismo de cuenca once meses antes de la aprobación del texto refundido.

Posteriormente y cuando ya se había aprobado el texto refundido del Plan Parcial, el Organismo de cuenca

evacuó informe el 10 de octubre de 2011, según se afirma en la Sentencia anulatoria (FJ Tercero), “una vez recibida contestación de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla sobre disponibilidad de recursos hídricos, y visto el informe del Ayuntamiento sobre demandas para los años 2012-2030. El informe destaca lo siguiente:

“a) Los recursos mínimos legalmente disponibles por el Organismo superan en el corto plazo a las necesidades previsibles.

b) A partir del año 2012, dichos recursos disponibles pueden totalizar un volumen que supera en más de 100 hm³ a la demanda actual, posibilitando el abastecimiento de una población adicional superior al millón de habitantes. La demanda total prevista para el Plan Parcial que nos ocupa, a plena ocupación, es de 0,54 hm³ a partir del año 2030”.

Si se considera que, casi un año antes de la aprobación del texto refundido del Plan Parcial, la promotora no atendió el requerimiento de información y aportación documental que le realizó el organismo de cuenca, con la finalidad de poder emitir el informe sobre suficiencia de recursos hídricos, cabe presumir que la no evacuación de este informe con carácter previo a la aprobación del texto refundido del Plan, en buena medida, fue propiciada por la negligente actuación de la promotora, contribuyendo ésta a generar la causa de nulidad que fue luego apreciada por la Sentencia, incidiendo así en el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño alegado. Y es que no cabe admitir que las entidades reclamantes obtengan un beneficio en forma de indemnización por unos perjuicios que, en buena medida, fueron originados por su propia torpeza o falta de diligencia, pretendiendo derivar toda la responsabilidad a la Administración municipal que, como se ha dicho, decidió aprobar el texto refundido del Plan, aun sin contar con el informe de suficiencia de recursos hídricos específico de este instrumento, conforme a las interpretaciones doctrinales dominantes en el momento de dictar dicha resolución. Y es que, cabe recordar que, con independencia del modelo instrumental de relación entre empresa y Ayuntamiento, en la colaboración entre particulares y Administraciones es de aplicación el principio general de riesgo y ventura, máxime cuando en este caso la promotora mostró una actitud poco diligente en atender el requerimiento del organismo de cuenca para que le justificara las demandas hídricas del desarrollo urbanístico planeado, lo que constituía un presupuesto y requisito necesario para que la Confederación Hidrográfica pudiera evacuar su informe con plenitud de elementos de juicio.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, toda vez que no se advierte la concurrencia de todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en particular el nexo causal entre el funcionamiento del servicio de planeamiento municipal y los daños alegados, ni su antijuridicidad.

No obstante, V.E. resolverá.