

En Logroño a 5 de noviembre de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez–Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal y D^a María del Carmen Ortiz Lallana, actuando como Letrado–Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 87/10

Correspondiente a la solicitud de informe presentado por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. G. B. S. y seis más, contra la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, COTUR (Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja) por los daños que atribuyen al incorrecto funcionamiento de los órganos de la Administración encargados de la tramitación y aprobación del Plan Parcial de Ordenación del S.A.P.U. residencial en *La Matilla*, del municipio de San Asensio, que adolecía de serias deficiencias, determinantes de su anulación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito presentado en la Oficina General de Registro del Gobierno de La Rioja, el 31 de marzo de 2010. D. G. B. S. y seis más interponen reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños, a su juicio, causados por el «*incorrecto funcionamiento de los órganos de la Administración encargados de la tramitación y aprobación de un Plan Parcial, que adolecía de serias deficiencias (advertidas por los interesados)*», Plan que ha sido anulado por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja por Sentencia de 18 de marzo de 2009. Señala en este sentido que la prolongada (tres años) y errónea tramitación por parte de esta Administración del expediente para la aprobación del Plan Parcial, donde se desoyeron todas y cada una de las alegaciones manifestadas en numerosos escritos y recursos y en infructuosas reuniones y que ha devenido finalmente en la nulidad del Plan Parcial, ha ocasionado un evidente resultado lesivo a sus derechos e intereses que valoran en una cantidad total de 38.510,32 euros (suma de las aportaciones hechas por los reclamantes a la Junta de Compensación obligatoriamente constituida el 18 de enero de

2008 -27.609,17 euros-; el importe del estudio de valoración de viñedo afectado por el Plan -847,75 euros-; y los gastos de asesoramiento y defensa jurídica y pericial -10.053,40 euros-).

La síntesis de los hechos recogidos en el escrito de reclamación, en sus elementos esenciales, son los siguientes:

1º.Publicación en el BO de La Rioja de 26 de julio de 2005 del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 11 de julio de 2005, de la aprobación inicial del Plan Parcial SAPU residencial en *La Matilla*, tramitado «a instancia de D.R. F. Á. y D. E. D. G. A....» que ostentan la mayoría de las cuotas del sector resultando los recurrentes afectados de manera directa por dicho Plan Parcial. El plazo para presentar alegaciones era de 30 días.

2º.D. G. B. S. presenta alegaciones mediante escrito de 26-8-2005; y los restantes afectados, mediante escrito de 31-8-2005.

3º.El Ayuntamiento, el 6 de octubre de 2005, declara extemporáneas estas últimas alegaciones, al entender que el plazo finalizó el 30-8-2005. Mediante escrito de 18 de octubre, los afectados solicitan rectificación del error, pues el plazo de 30 días finalizó el 31 de agosto de 2005. El Ayuntamiento, el 20 de octubre, no accede a la rectificación del error y se ratifica en su primera resolución. Los afectados presentan escrito a la COTUR, el 2-11-2005, para que se consideren las alegaciones presentadas en plazo y no consideradas por el Ayuntamiento.

4º.El Ayuntamiento aprueba provisionalmente el Plan Parcial *La Matilla*, el 1 de septiembre de 2005 y desestima la alegación presentada por D. G. B., emplazándole para que «*subsane las carencias observadas en el precitado informe técnico*», informe que, sin valorar la alegación relativa a la no accesibilidad de las parcelas, señalaba que el Plan Parcial cumplía las normas urbanísticas. El interesado, mediante escrito de 13 de octubre de 2005, indica que es al Ayuntamiento a quien corresponde detectar las posibles “irregularidades” y reitera la falta de accesibilidad a todas las parcelas desde el viario público. De esta alegación, el Ayuntamiento dio traslado a la COTUR, al estar pendiente de aprobación definitiva el citado Plan Parcial.

5º.Tras una “*costosa tramitación*”, la COTUR aprueba definitivamente el Plan Parcial referido el 10 de noviembre de 2006.

6º.Simultáneamente, se tramita la aprobación del Plan General Municipal de San Asensio (se publica el «avance» el 20 de diciembre de 2005; la aprobación inicial el 17 de agosto de 2006). D. G. B. S. presenta alegaciones para que el Plan General desarrolle la zona afectada por el Plan Parcial y se engarce dicho sector con el entramado urbano, así como para que se suspenda la tramitación del Plan Parcial en

tanto no se apruebe el Plan General, alegaciones desestimadas por el equipo redactor. El Pleno aprueba provisionalmente el Plan General el 5 de marzo de 2007.

7º. Los ahora reclamantes interponen, el 7 de abril de 2007, recurso de alzada contra el acuerdo de la COTUR de aprobación definitiva del Plan Parcial (insuficiencia de viales; zonas verdes, falta de coeficientes correctores de la densidad y aprovechamiento de las dos áreas de actuación), recurso que es desestimado fundamentándose en el informe emitido, el 11 de mayo de 2007 por el Técnico municipal del Ayuntamiento de San Asensio, el 11 de mayo de 2007. Dicho informe técnico municipal considera suficientes los viales; que la densidad de viviendas se ajusta a la legalidad y no supone perjuicios para los afectados; que la distribución de viviendas por parcelas *«se justificaba por el programa de necesidades de la propiedad»*, desconociendo el Ayuntamiento que *«los propietarios de la manzana estuvieran en desacuerdo con la tipología acordada»*.

Los reclamantes ponen de manifiesto, sin embargo, que ese mismo informe del Técnico municipal en relación con el *«diferente criterio de asignación de viviendas a las parcelas resultantes»* advertido por aquéllos, señala que *«lo expuesto por los recurrentes es totalmente cierto y que se han seguido criterios diferentes de asignación de viviendas a parcelas resultantes y que, a juicio del Técnico informante, no existe ningún tipo de razonamiento que los justifique, dando lugar a una desigualdad urbanística, extremo este que se desconocía hasta la presentación de este escrito...»*.

8º. Contra la desestimación del recurso de alzada, los ahora reclamantes interpusieron recurso contencioso-administrativo, resuelto por Sentencia 82/2009, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja, que anula el Plan Parcial *La Matilla*. Considera la Sala que el citado Plan Parcial ha infringido el art. 73.2.b) de la Ley 10/1998, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, pues una de sus determinaciones es la *«asignación y ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias»* y dicho Plan no fija coeficientes de ponderación y homogeneización que corrijan las diferencias existentes entre las dos manzanas que permita cumplir con el principio de equidistribución de cargas y aprovechamientos.

Los reclamantes consideran responsables del «incorrecto funcionamiento» al Ayuntamiento de San Asensio y a la COTUR, al haber desoído ambas Administraciones los argumentos del informe del Técnico municipal, de 11 de mayo de 2007, advirtiendo de la «desigualdad urbanística», contraria a las previsiones legales sobre los Planes Parciales, indicada por aquellos en distintos momentos. Ese funcionamiento anormal ha supuesto unos costes que no están obligados a soportar, pues tienen origen en el indebido e ilegal proceder administrativo, declarado por la Sentencia del TSJ.

Adjuntan a su solicitud la documentación correspondiente a sus alegaciones, recursos administrativos y contestación de la Administración municipal, de la COTUR y copia de la Sentencia TSJ de La Rioja de 18 de marzo de 2009 (Docs. 1 a 17, folios 63 a 130), así como los justificantes de gastos (aportaciones a la Junta de compensación -Doc. 17, folios 131 a 146- y pago de honorarios profesionales -Doc.18, folios147 a 156).

Segundo

El 14 de abril de 2010, el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa, acusa recibo de la solicitud y comunica el inicio del procedimiento y los demás extremos necesarios exigidos por la legislación de procedimiento administrativo común, debidamente notificado a los interesados, el 28 de abril siguiente.

En dicha comunicación se requiere a alguno de los interesados acreditación del poder con el que actúan, extremo que se cumplimenta debidamente.

Mediante diligencia del citado funcionario, se ha incorporado al procedimiento copia del expediente del recurso contencioso administrativo tramitado ante el TSJ de La Rioja (folios 1 a 38) .

Tercero

El Jefe de la Sección de Asistencia Jurídica y de Gestión Administrativa solicita al Servicio de Urbanismo el preceptivo informe sobre las cuestiones planteadas en el escrito de reclamación de responsabilidad.

El informe se emite el 15 de junio de 2010, suscrito por un Técnico de Administración General, con el conforme del Director General de Política Territorial, En el mismo, se recuerda la naturaleza de los Planes Parciales como instrumentos de desarrollo del planeamiento general y la singularidad del procedimiento bifásico de aprobación (la inicial, corresponde al Municipio, que, en virtud de su autonomía, determina el contenido del Plan; la definitiva, corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma). Esta concurrencia competencial plantea una problemática singular en los casos de responsabilidad patrimonial derivada del planeamiento urbanístico. Tras recordar la regla de la solidaridad cuando concurren dos Administraciones públicas en la producción del daño, señala que la solidaridad solo operará cuando no sea posible determinar la responsabilidad de cada Administración atendiendo a criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención, citando en tal sentido diversa jurisprudencia, que, aplicada al caso, le lleva a concluir que:

«Es la Administración municipal la que ha establecido todos los parámetros que han dado lugar a la anulación del Plan Parcial *La Matilla*, en concreto, la determinación de los viales, las tipologías constructivas y el reparto del número de viviendas por manzana, justificando este último

extremo en el programa de necesidades de la propiedad, ya que en la manzana con más densidad se pretende ejecutar viviendas adosadas y en el resto, la tipología será aislada, adosada y pareada.

Como se puede comprobar, todas estas determinaciones, no sólo han sido introducidas por el Ayuntamiento de San Asensio, sino que, además, la ordenación propuesta se traza para la satisfacción del interés municipal, ya que en su desarrollo viene a cubrir las exigencias demandadas del interés público municipal, sin que la Administración autonómica haya instado a la Administración Local a la inclusión, en la ordenación del Plan Parcial, de determinación alguna tendente a la satisfacción de un interés autonómico, que, además, sea el causante del daño susceptible de indemnización»

Señala, por lo expuesto, que la participación de la Administración autonómica en el procedimiento de aprobación definitiva del Plan Parcial *La Matilla* de San Asensio no conlleva la producción de un daño antijurídico, por lo que procedería la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

Cuarto

El mismo Instructor, mediante escrito de 18 de junio de 2010, debidamente notificado el 22 del mismo mes, da trámite de audiencia a los interesados, que comparecen y solicitan copia de algunos documentos. También se da trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Asensio, el 14 de julio, notificado el 16 del mismo mes, quien comparece y solicita igualmente copia de algunos documentos.

Asimismo, se da cuenta del procedimiento tramitado a A. G. y C., en cuanto gestor de la póliza de seguros de la Administración regional, al ser el importe de la indemnización reclamada superior a la franquicia establecida.

Quinto

El Alcalde de San Asensio, mediante escrito presentado en el Registro del Ayuntamiento de Cenicero el 28 de julio de 2010, cumplimenta el trámite de audiencia manifestando, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, que la anulación de un acto o disposición administrativa no presupone derecho a indemnización, pues éste no puede estar fundado en el solo error jurídico que la Administración puede cometer en la apreciación del expediente o en la interpretación o aplicación de las leyes. Lo que determina el derecho al resarcimiento no es el error de Derecho en que pudo incurrir la Administración, sino la verdadera y efectiva producción del daño.

Y así, considera que no hay daño, en el sentido técnico de lesión resarcible, ni relación de causalidad entre el acto anulado y el daño reclamado, al consistir en los gastos generados con ocasión de los acuerdos adoptados por la Asamblea de la Junta de Compensación del Plan Parcial de *La Matilla* de la que ellos forman parte y cuyos actos devinieron firmes con anterioridad a la declaración de nulidad del Plan Parcial, que no fueron impugnados en vía jurisdiccional. No concurren, pues, los requisitos para que prospere la acción de responsabilidad, de manera que su ejercicio no puede subvertir el

sistema establecido para los casos de daños por funcionamiento de los servicios públicos, utilizándose como cauce para revisar las actuaciones administrativas y restablecer situaciones jurídicas.

No es la acción de responsabilidad la vía para dejar sin efecto los actos de aplicación y ejecución del sistema de compensación, con cita de jurisprudencia al efecto. Propone, en consecuencia, que se desestime la reclamación por no concurrir los requisitos exigidos para ello.

Sexto

El mismo Instructor, el 30 de julio de 2010, con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería, redacta la Propuesta de resolución, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no concurrir los requisitos legales establecidos. En cuanto a la argumentación, reproduce el contenido del informe del Servicio de Urbanismo, de 15 de junio de 2010, atribuyendo, en su caso, la responsabilidad del supuesto daño a la Administración municipal, dado que la aprobación definitiva del Plan Parcial no conlleva la producción de un daño antijurídico. Finalmente, y a mayor abundamiento, considera que los gastos derivados de la intervención de Abogados, Procuradores y peritos se rigen, de acuerdo con la jurisprudencia que se cita y la doctrina legal del Consejo de Estado, por el principio de imposición de costas, y la Sentencia del TSJ de La Rioja no hizo especial declaración sobre las costas.

Séptimo

El Secretario General Técnico, el 25 de agosto de 2010, solicita el preceptivo informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emite el 1 de septiembre de 2010, proponiendo desestimar la reclamación presentada al no haberse acreditado la producción de un daño económico que los reclamantes no tuvieran el deber jurídico de soportar.

En el extenso y detallado informe, tras recordar los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial, señala que la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de un instrumento de ordenación urbanística debe tener en cuenta que la propiedad urbana tiene carácter estatutario (las facultades y derechos de los propietarios se van adquiriendo de acuerdo con el régimen urbanístico y según la clasificación y desarrollo del suelo) y que hay normas específicas acerca de la responsabilidad en materia urbanística. A tal efecto, da cuenta de los supuestos indemnizatorios recogidos en el art. 35 de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008), advirtiendo que este régimen especial sobre supuestos urbanísticos indemnizatorios tienen que ver con la acreditación de un daño efectivo y antijurídico.

Analiza las consecuencias de la anulación del Plan Parcial *La Matilla* que ha sido declarado nulo en el exclusivo extremo de no incluir coeficientes de ponderación [como

exige el art. 73.2.b) LOTUR], deficiencia que *«se puede corregir con suma facilidad»*. En tal sentido, a partir del supuesto indemnizatorio regulado en el art. 35.b) de la Ley del Suelo estatal, considera que, una vez restablecida la legalidad por el fallo judicial, los desembolsos y gastos realizados (aportaciones a la Junta de compensación; valoración del viñedo y gastos de asesoramiento y defensa jurídica) *«no se pierden »* si el Plan Parcial sigue adelante y se corrigen los defectos legales advertidos por la Sentencia, pues, en ese caso, *«no hay daño indemnizable»*, dado que las aportaciones son gastos a cuenta necesarios para la ejecución del Plan. *«Sólo si la anulación del Plan Parcial conllevara la anulación de la constitución de la Junta y el abandono de la ordenación establecida con retroacción a la anteriormente vigente, podríamos entender que los gastos son inútiles y antijurídicos»*. Lo que, en todo caso, resultan improcedentes son los gastos de asesoramiento y defensa jurídica. No hay, pues, daño económico, requisito esencial del régimen de responsabilidad.

Examina luego el requisito de la imputación (funcionamiento del servicio público) cuya determinación resulta problemática en los casos de concurrencia de dos Administraciones, como ocurre en los casos de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico. A la vista de la Propuesta de resolución, que considera que no se le puede imputar el perjuicio económico a la Administración regional, repasa el estado de la cuestión en la jurisprudencia y en la doctrina, constatando la *«tendencia a hacer responsable a la Administración autonómica, sola o en concurrencia con la Administración municipal»*, cuando se haya producido un daño antijurídico. Y señala:

«En el presente caso, no podemos obviar la imputación de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, en el sistema bifásico de aprobación de los Planes Parciales, hace un control de legalidad que no ha pasado el filtro del Tribunal Superior de Justicia. Es decir, aunque la Comunidad Autónoma de La Rioja no introdujera las previsiones ilegales, o no le aprovechen, es evidente que, si la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia anula el Plan por un defecto de legalidad (se omitió un elemento exigido por el art. 73.2 LOTUR), la Comunidad Autónoma de La Rioja no debió haber aprobado el Plan con dicha ilegalidad. Por tanto, sería imputable. Y, en cualquier caso, la regla general, salvo que se pueda probar claramente la ausencia de vinculación,... es que la responsabilidad es solidaria. Por tanto, entendemos que, en este punto, la Propuesta de resolución no acierta y que la Comunidad Autónoma tiene responsabilidad en que el Plan Parcial de La Matilla no sea ajustado a la LOTUR, ya que la aprobación definitiva fue autonómica y debió extenderse al control de la legalidad de todas sus previsiones. Otra cosa es que dicha ilegalidad haya producido, por sí misma, algún perjuicio económico. Así, si hubiera habido un daño resarcible, debiera haberse aplicado un régimen de responsabilidad solidario entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Ayuntamiento de San Asensio»

Para los Servicios jurídicos, sin embargo, *«falta la acreditación de un daño real, efectivo y antijurídico»*, razón por la que no existe relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio, por lo que procede desestimar la reclamación.

Octavo

Puesto en contacto este Consejo Consultivo con el Ayuntamiento de San Asensio, la Auxiliar responsable de Urbanismo del Municipio, ha confirmado lo siguiente:

A) En relación con la Modificación puntual al Plan General Municipal en el Sector S.U.D., R-7, *La Matilla*: i) la aprobación inicial por parte del Pleno municipal tuvo lugar el 17 de mayo de 2010; ii) la publicación se produjo en el B.O.R. núm. 67, de 2 de junio de 2010 sin alegaciones; iii) la aprobación provisional se acordó en el Pleno municipal de 12 de julio de 2010; iv) la COTUR ha oficiado al Ayuntamiento comunicando deficiencias para su aprobación definitiva, las cuales actualmente están pendientes de subsanación.

B) En relación con el Plan Parcial del Sector SUD, R-7 *La Matilla*: i) la aprobación inicial se acordó por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 31 de mayo de 2010; ii) la publicación se produjo en el B.O.R. núm. 73, de 18 de junio de 2010, sin alegaciones; iii) la aprobación provisional se acordó en el Pleno de 9 de agosto de 2010; iv) señaladas deficiencias por parte de la C.O.T.U.R., las mismas han sido subsanadas; v) se ha producido una nueva aprobación provisional en la sesión del Pleno municipal celebrada el 25 de octubre de 2010; y vi) el expediente se encuentra actualmente en la COTUR para informe.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de septiembre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 23 de septiembre de 2010, el Excm. Sra. Consejera de Turismo Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 23 de septiembre de 2010, registrado de salida el 24 de septiembre de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo .

El art. 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 6000 euros, de acuerdo con la redacción dada por ley 5/2008. En el presente caso, la cuantía de la reclamación excede de esa cantidad por lo que nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Segundo

Los requisitos de la responsabilidad de la Administración.

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino

real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos por acción o por omisión), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

La singularidad del caso estriba en el régimen de la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de un instrumento de ordenación urbanística y la posible solidaridad imputable a la Administración regional (aprobación definitiva del Plan) y a la municipal (aprobación inicial del Plan).

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso.

Los reclamantes fundamentan su reclamación en que la anulación del Plan Parcial *La Matilla*, de San Asensio, por la Sentencia de 18 de marzo de 2009, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, por no establecer coeficientes de ponderación, como exige el art. 73.2 LOTUR, constituye un «*incorrecto funcionamiento de los órganos de la Administración encargados de la tramitación y aprobación de un Plan Parcial, que adolecía de serias deficiencias (advertidas por los interesados)*». En tal sentido, se refieren a la «*prolongada (tres años) y errónea tramitación por parte de esta Administración del expediente para la aprobación del Plan Parcial, donde se desoyeron todas y cada una de las alegaciones manifestadas en numerosos escritos y recursos, y en infructuosas reuniones, y que ha devenido finalmente en la nulidad del Plan Parcial, ha ocasionado un evidente resultado lesivo a los derechos e intereses de los aquí comparecientes*».

Hemos de señalar, con carácter general, que la anulación, en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, como acertadamente dispone el

art. 142.4 LPAC. Ello ocurrirá sólo si se cumplen los requisitos legales exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, más arriba recogidos.

Pues bien, en el presente caso, el daño alegado se refiere exclusivamente a determinados desembolsos económicos realizados por un triple concepto: i) las aportaciones a cuenta entregadas a la Junta de Compensación de la Unidad de ejecución del Plan Parcial *La Matilla*, en concepto de los gastos de urbanización; ii) el importe del estudio de valoración del viñedo afectado por el desarrollo; y iii) finalmente, los gastos de asesoramiento y defensa jurídica.

Existe, pues, un perjuicio económico real y efectivo, pero la cuestión clave es determinar si es antijurídico, esto es, que los reclamantes no tengan el deber jurídico de soportarlo, calificación que no deriva automáticamente de la simple anulación judicial del Plan Parcial, como acabamos de señalar. Y es que la anulación del Plan no supone por sí mismo el abandono de su desarrollo, sino el reconocimiento del derecho de los reclamantes a su revisión y a la incorporación de coeficientes de ponderación que les garantice la justa distribución de beneficios y cargas en la Unidad de ejecución correspondiente.

En este sentido, las aportaciones realizadas a la Junta de Compensación *«no son perjuicio económico si el Plan sigue adelante»*, como, con todo acierto, señala el informe de los Servicios Jurídicos, tras recordar el carácter estatutario de la propiedad urbana y el sistema gradual de adquisición de las facultades y derechos de los propietarios, según la clasificación y desarrollo del suelo, en particular, cuando éste desarrollo se produce por el sistema de compensación (los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria y realizan, a su costa, la urbanización). Esto es, *«si, como parece, la Junta de Compensación no se ha disuelto, los beneficios y cargas del ámbito no se han repartido, y la actuación está parada, pendiente de que se corrijan los defectos legales del Plan Parcial que señala la Sentencia, tenemos que no hay un daño indemnizable. Se han hecho unos desembolsos a cuenta (como provisión de fondos) para los gastos que sea preciso abordar para la ejecución del Plan Parcial»*.

Cuestión distinta sería —como con igual acierto advierten los Servicios Jurídicos— si la anulación del Plan supusiera la anulación de la constitución de la Junta de Compensación o el abandono de la ordenación establecida con retroacción a la anteriormente vigente, expresamente acordada por la Corporación, de oficio o a propuesta de la iniciativa privada promotora del Plan, pues, en ese caso, *«podríamos entender que los gastos son inútiles y antijurídicos»*, esto es, que existiría una lesión antijurídica susceptible de ser imputada a las Administraciones públicas actuantes (la municipal y la autonómica).

Resulta, en consecuencia, esencial la cuestión de la continuidad o abandono del desarrollo y ejecución del Plan Parcial *La Matilla*. Pero sobre este extremo no se han aportado datos ciertos y seguros, ni en la reclamación ni en las alegaciones presentadas

por el Ayuntamiento de San Asensio, que no sean deducciones hechas por los reclamantes a la vista de la fáctica paralización del desarrollo del Plan producida por la anulación judicial y la situación de crisis del sector inmobiliario. Sólo un pronunciamiento expreso del Ayuntamiento, en el sentido del abandono o continuidad del Proyecto, determinará, en la hipótesis de abandono, el carácter antijurídico del perjuicio económico (iniciándose el plazo del año para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial) o, si se opta por la continuidad, la necesidad de revisar el Plan Parcial incorporando los coeficientes de ponderación, en cuyo caso, los desembolsos a cuenta no tienen la naturaleza de lesión antijurídica, en cuanto imprescindibles para patrimonializar los derechos urbanísticos en ejecución del planeamiento urbanístico aprobado.

Sin este elemento de certeza y seguridad, el perjuicio económico alegado por los reclamantes no tiene la condición de efectivo y antijurídico, razón por la que habrán de dirigirse al Ayuntamiento para que expresamente se pronuncie acerca de la continuidad o no del Plan Parcial.

No obstante, como hemos advertido en el Antecedente Octavo del Asunto, parece deducirse de la información facilitada por el Ayuntamiento que el Plan Parcial en cuestión sigue adelante y se encuentra actualmente en tramitación.

Caso de que expresamente se pronunciase por la no continuidad, la imputación solidaria del daño a las dos Administraciones actuantes (municipal y autonómica) no admite duda, como acertadamente señala, de nuevo, el informe de los Servicios Jurídicos, en los términos recogidos en el Antecedente de Hecho Séptimo, al que ahora nos remitimos.

Respecto de los gastos realizados para la mejor y satisfactoria defensa jurídica de los derechos de los reclamantes, los mismos, por regla general, no tienen la condición de daño antijurídico, razón por la que no son imputables a la Administración

CONCLUSIÓN

Primera

El perjuicio económico reclamado por D. G. B. S. y seis más no tiene el carácter de efectivo y antijurídico, en tanto no se acredite la expresa voluntad municipal de no continuar con el desarrollo del Plan Parcial *La Matilla*. En ningún caso tiene la condición de daños indemnizables los gastos realizados para la mejor defensa jurídica de los derechos e intereses legítimos de los reclamantes.

Segunda

En la hipótesis de abandono expreso por parte del Ayuntamiento del desarrollo del referido Plan Parcial, las aportaciones hechas a la Junta de Compensación serían

indemnizables e imputable el daño, solidaria y conjuntamente, al Ayuntamiento de San Asensio y a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al 50% cada una de dichas entidades.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero