

En Logroño, a 9 de febrero de 2015, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**4/15**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Política Local y Territorial del Gobierno de La Rioja, en relación con la *Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Urbanística de la CAR formulada por D. L., D. J.A. y D<sup>a</sup> M. I.P.P., por daños y perjuicios que entienden causados en la tramitación y aprobación definitiva del Plan General Municipal de Urbanismo de Casalarreina (La Rioja) y que valoran en 272.467,16 euros.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El expediente se inició mediante escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, suscrito por D. L.A.P.P., en su propio nombre y en representación de sus hermanos D. J.A. y D<sup>a</sup> M.I.P.P., que, presentado en el Registro General de Alcalá del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 11 de diciembre de 2013, tuvo su entrada, proveniente de dicha Administración, en la Oficina General de Registro del Gobierno de La Rioja, el 17 de diciembre de 2013.

Dicha reclamación tenía como base la aprobación definitiva del Plan General Municipal (PGM) de la localidad de Casalarreina (La Rioja), por Acuerdo del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR), de 7 de marzo de 2011, y publicada en el BOR de 15 de abril de 2011.

Al escrito inicial, acompañaban, en concepto de documentos adjuntados, entre otros y como más relevantes a los efectos de este dictamen: i) la Sentencia de 12 de diciembre de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo, por la Sala de ese orden jurisdiccional, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, e interpuesto por los reclamantes frente a la desestimación de recurso de alzada formulado frente al Acuerdo de aprobación del Plan General; ii) las facturas de justificación de los gastos habidos en la reclamación contencioso-administrativa antedicha; y iii) los datos documentales para justificar la pérdida de valor, por variación de derechos edificatorios, que los reclamantes estimaban se producía en un solar de su propiedad ubicado en el término municipal de Casalarreina, con motivo de la calificación del mismo –por el Plan General- como suelo urbano *no consolidado*, en lugar de suelo urbano *consolidado*, que consideraban le correspondía.

Alegan los reclamantes, de forma resumida, que, ante dicha aprobación y publicación, y por considerar lesivos a sus intereses el contenido de dicho Plan General, siguiendo al efecto la indicación que el Acuerdo de aprobación publicado en el BOR contenía, procedieron a interponer recurso de alzada ante la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, tras el cual, y por desestimación del mismo, formularon recurso contencioso-administrativo, ante la homónima Sala del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

En el recurso judicial mencionado, interpuesto por los aquí también reclamantes, tal y como se relata en la Sentencia de 12 de diciembre de 2012 (notificada a los reclamantes el 2 de enero de 2013), resolutoria del mismo -y que constituye el único documento sobre el mismo de relevancia obrante en el expediente-, se solicitaba la nulidad de pleno derecho, o, subsidiariamente, la anulabilidad, de “...*las determinaciones del Plan General Municipal de Casalarreina sobre la finca urbana propiedad de los recurrentes...*” y que se procediera a “...*rectificar la clasificación como suelo no consolidado de la finca propiedad de los recurrentes ... clasificándola como suelo urbano consolidado...*”.

Dicho órgano judicial, tras la oportuna tramitación, dictó Sentencia en cuyos Fundamentos de Derecho –que hemos de transcribir por su relevancia para este dictamen- se expone que:

*“...Esta Sala, en la Sentencia nº 333/2011, de 14 de septiembre de 2011 (rec nº 14/2011),..., ha señalado: ... aplicando la doctrina reiterada del TS ... que ha de anularse la resolución administrativa impugnada porque, contra la aprobación de los Planes Generales Municipales (Disposiciones Generales), no se pueden interponer recursos (pues) -“contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa” (art. 107.3 de la Ley 30/92)-. Y tampoco es aplicable la Sentencia del TS de fecha 21 de julio de 2010, porque, en ella, se distingue entre “El Acuerdo de aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo tiene un aspecto de acto administrativo (el Acuerdo en sí adoptado por la Comisión,*

con sus requisitos de procedimiento, de quorum, etc) y otro aspecto de disposición de carácter general (el propio Plan de urbanismo que se aprueba)” y *se podría impugnar a través de los recursos administrativos el Plan de Urbanismo, solamente en su aspecto de acto administrativo (el Acuerdo así adoptado por la Comisión, con sus requisitos de procedimiento, de quorum, etc)...*

*Y la Sentencia del TS de 21 de julio de 2010 (recuerda) el artículo 107.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en el sentido de que “contra las disposiciones de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”. Esa norma del ordenamiento estatal contrasta con las disposiciones urbanísticas autonómicas que prevén la posibilidad de interponer recurso administrativo contra los actos aprobatorios de los planes....*

*...Esta Sala ha realizado una interpretación armonizadora, que permite integrar la aparente contradicción de normas a las que acabamos de referirnos. Así lo hicimos en nuestra Sentencia de 19 de diciembre de 2007 (casación 4508/2005), de la que extraemos los siguientes párrafos: (...) El artículo 107.3 de la Ley 30/92 establece que “contra las disposiciones de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”. Este es un precepto estatal básico, que no puede ser contradicho por la legislación autonómica, ni siquiera en aquellas materias que, como el urbanismo, son de la exclusiva competencia de ésta, pues, en ellas, la Comunidad Autónoma puede normar aspectos procedimentales y de régimen jurídico, pero sin infringir las normas básicas del Estado...*

*...Esa interpretación armonizadora es la siguiente: El acuerdo de aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo tiene un aspecto de acto administrativo (el acuerdo en sí adoptado por la Comisión, con sus requisitos de procedimiento, de quórum, etc) y otro aspecto de disposición de carácter general (el propio Plan de urbanismo que se aprueba). Pues bien, la exigencia de agotamiento de la vía administrativa que imponen en el Derecho Autonómico de Cataluña los artículos 294 del T.R. 1/90, de 12 de julio y 16.4 de la ley Autonómica 2/2002, de 14 de marzo, es conforme a Derecho en cuanto se impugne el Acuerdo de la Comisión en el aspecto que tiene de acto administrativo, pero no en cuanto se impugne la disposición misma, pues, en este último caso, el artículo 107.3 de la Ley 30/92 prohíbe la exigencia”.*

Trasladando esos razonamientos jurídicos a la específica reclamación de los demandantes, dicha Sentencia concluye que:

*“...En el presente supuesto que se examina, el Acuerdo del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, por el que se aprobó definitivamente el Plan General Municipal de Casalarreina, no se ha impugnado en vía administrativa invocando vicios específicos de que pudiera adolecer el acto de aprobación (infracción de sus requisitos de procedimiento, de quórum, etc). El Acuerdo por el que se aprobó definitivamente el Plan General Municipal de Casalarreina se impugna en base a motivos que tienen que ver con el contenido del Plan General, con sus concretas determinaciones normativas.*

*Tampoco en esta sede jurisdiccional se invocan estos vicios específicos de que pudiera adolecer el acto de aprobación.*

*La aplicación de la interpretación armonizadora que hemos expuesto determina, vistos los motivos en los que se fundamenta la impugnación de la actuación administrativa impugnada, la desestimación del recurso contencioso administrativo, si bien esta conclusión se alcanza por una motivación distinta a la expresada en la resolución administrativa impugnada y por motivos distintos a los expuestos por la representación en juicio de la Comunidad Autónoma...”.*

La Sentencia, además de la desestimación de la demanda iniciadora del recurso contencioso-administrativo de referencia, no establecía pronunciamiento en materia de costas.

Consideran los reclamantes, en la reclamación de daños objeto de este dictamen, que la indicación administrativa de que procedía interponer recurso de alzada, contra el Acuerdo aprobatorio del Plan General, es equívoca y, por ello, productora del daño reclamado, que evalúan, con apoyo en las facturas y justificantes que acompañan, en la cifra de 2.655,16 euros, por los gastos del recurso contencioso-administrativo; y otros 269.812 euros, por las cargas de urbanización y pérdida de derechos edificatorios derivados de la clasificación del solar de su propiedad como suelo urbano *no consolidado*, en lugar de suelo urbano *consolidado*. La suma por ambos conceptos, constituye la cifra total de 272.467,12 euros, concretada como cuantía total de la indemnización reclamada.

## **Segundo**

Por la Directora General de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la CAR, en escrito de 16 de enero de 2014, comunicado a los reclamantes el 27 de enero de 2014, se procedió a dar por iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, y a designar Instructor del mismo.

Al expediente, se incorporó un informe del Servicio de Urbanismo, de 25 de marzo de 2014, con carácter desfavorable a la reclamación, por estimar que, siendo correcta la consignación de la posibilidad de formular recurso de alzada contra el Acuerdo de aprobación del Plan General, en aplicación de la doctrina de armonización expuesta en la Sentencia que había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los, ahora, iniciadores del expediente de responsabilidad patrimonial, no se les había producido daño alguno.

### **Tercero**

Por comunicación de 28 de marzo de 2014, notificada a los reclamantes el siguiente 4 de abril de igual año, se les concedió plazo de 10 días para examinar el expediente y presentar alegaciones.

Dentro de tal plazo, los reclamantes formularon escrito de alegaciones, remitido por correo certificado y con el sello de dicha entidad estampado en fecha de 12 de abril de 2014 (conforme permite y reconoce, como lugar válido de presentación, el artículo 2, núm. 1, apdo. c), del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, desarrollado, en este concreto aspecto, por el 31 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre), y que tuvo su entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja el 24 de abril de 2014.

En dichas alegaciones, además de reiterar las expuestas en su reclamación inicial, pusieron objeciones a la imparcialidad del informe del Servicio de Urbanismo, al estar emitido por el propio Instructor del expediente, solicitando nuevo informe, y la incorporación al expediente de escritos de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, obrantes en el expediente generado con motivo de la presentación del recurso de alzada previamente interpuesto por ellos frente al Acuerdo de aprobación del PGM de Casalarreina.

Por el Instructor del expediente, en escrito de 8 de mayo de 2014, se volvió a solicitar nuevo informe por parte del Servicio de Urbanismo, el cual fue emitido por un Técnico de Administración General adscrito a dicho Servicio, en fecha 17 de junio de 2014, y en el que se reiteraba, con razones más amplias que en el informe anterior, el carácter desfavorable a la petición formulada en la reclamación iniciadora del expediente objeto de este dictamen.

### **Cuarto**

Por escrito de 19 de junio de 2014, comunicado a los reclamantes el 26 de junio de 2014, se les volvió a poner de manifiesto las actuaciones practicadas en el expediente, concediéndoles nuevamente un plazo de 10 días para examinarlo y formular las alegaciones que estimasen oportunas, lo que llevaron a cabo por escrito que, presentado en el Registro General de Alcalá del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 7 de julio de 2014, tuvo su entrada, proveniente de dicha Administración, en la Oficina General de Registro del Gobierno de La Rioja, el 11 de julio siguiente. En él, se reiteraban las alegaciones vertidas a lo largo de todo el expediente.

### Quinto

Completado el expediente, en fecha 30 de julio de 2014, el Instructor dictó la Propuesta de resolución, en sentido desestimatorio de la reclamación patrimonial iniciadora del mismo: i) por haber sido presentada la reclamación fuera de plazo; ii) porque no son indemnizables los gastos inherentes a los recursos administrativos y judiciales planteados; y iii) porque no se acredita que el cambio de calificación del suelo urbano *consolidado* a urbano *no consolidado* origine gastos reales y efectivos en el momento en que se produce el cambio.

La declaración de extemporaneidad comportaba la introducción de un argumento nuevo en el expediente, fundado en que los reclamantes, habían optado por seguir los trámites procedimentales del recurso de alzada frente al Acuerdo aprobatorio del Plan General, publicado en el BOR de 15 de abril de 2011, así como las sucesivas vías impugnatorias recogidas en el ordenamiento jurídico, llegando hasta la obtención de la precitada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Y, dado que tal vía era legítima y no incompatible con la formulación de recurso contencioso-administrativo contra la posible consideración de no ser ajustados a Derecho todos o algunos de los preceptos y decisiones del contenido de Plan General Municipal que con el Acuerdo se aprobaba, los daños y perjuicios que, consideraban, se les había producido, con lo en él dispuesto, en un solar de su propiedad, en el mejor de los supuestos, se ocasionaron en la fecha de publicación del Acuerdo, el 15 de abril de 2011, y, por tanto, la reclamación de tales daños en este expediente, iniciado –como pronto- el 11 de abril de 2013, excedía el plazo de un año, legalmente previsto para la acción ejercitada.

### Sexto

Emitida la Propuesta de resolución, por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial, en fecha 31 de julio de 2014, se solicitó informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Asimismo, al haber solicitado los reclamantes, en el primer periodo de alegaciones concedido, la incorporación de nuevos informes y ciertos escritos de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda que avalaban sus argumentos, lo que, por serles concedido, produjo una demora temporal en la tramitación del expediente de reclamación patrimonial, a propuesta del Instructor del expediente, la Jefa del Servicio de Urbanismo, en Resolución de 4 de agosto de 2014, acordó la suspensión de la tramitación del expediente, la cual les fue notificada a los interesados el 22 de agosto de 2014.

### **Séptimo**

En fecha 27 de noviembre de 2014, es emitido el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que concluye informando favorablemente la Propuesta de resolución efectuada por el Instructor el 30 de julio de 2014.

Completados todos los trámites referidos, el Instructor del expediente dictó una nueva Propuesta de resolución, en fecha 3 de diciembre de 2014, con igual contenido que la inicial, es decir, la desestimación de la reclamación patrimonial objeto del expediente, y por idénticos motivos.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 10 de diciembre de 2014, registrado de salida el 18 y de entrada en este Consejo el 12 de enero de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Política Local y 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 12 de enero de 2015, registrado de salida el 13 de enero de 2015, 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 de dictamen del Consejo Consultivo**

El art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por RD 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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11, g), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción hoy vigente, fija la preceptividad del dictamen cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 50.000 euros. Siendo, en este caso, el importe reclamado de 272.467,12 euros, nuestro dictamen es preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del artículo 12.2 del citado RD 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC).

### **Segundo**

#### **Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública**

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 LPAC, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del RD 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 (por todos, D.20/13), 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 objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

Este Consejo ha venido recogiendo, en sus dictámenes, los requisitos para que se produzca la responsabilidad patrimonial establecidos por los Tribunales de Justicia, en las Sentencias dictadas sobre dicha materia, de las que constituye exposición, clara, y ampliamente fundada, la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior Justicia de La Rioja, de 15 mayo 2013 (Rec. núm. 31/2012; Ponente, Ilmo. Sr. D. J.M.E.P.), que, si bien referida a la responsabilidad sanitaria, recoge los criterios generales que posibilitan la exigencia de dicha responsabilidad, al establecer que:

*“La acción jurídica de exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se corresponde con el ejercicio del derecho conferido a los ciudadanos por el artículo 106.2 de la Constitución para verse resarcidos de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor.*”

*En el momento de dictado de la Resolución administrativa que ahora se sujeta a control jurisdiccional, el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas aparece regulado en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.*

*Una nutrida jurisprudencia (reiterada en las SSTS -3ª- 29 de enero, 10 de febrero y 9 de marzo de 1998) ha definido los requisitos de éxito de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración en torno a las siguientes **proposiciones**:*

- A) La acreditación de la realidad del resultado dañoso –“en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”-;*
- B) La antijuridicidad de la lesión producida, por no concurrir en la persona afectada el deber jurídico de soportar el perjuicio patrimonial producido. La antijuridicidad opera como presupuesto de la imputación del daño. El criterio se recoge, por todas, en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2000, al interpretar que: “El título de atribución concurre, así, cuando se aprecia que el sujeto perjudicado no tenía el deber jurídico de soportar el daño (hoy la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común plasma normativamente este requisito al establecer en su artículo 141.1 que “sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (...))”. Así puede ocurrir, entre otros supuestos, cuando se aprecia que la actividad administrativa genera un riesgo o un sacrificio especial para una persona o un grupo de personas cuyas consecuencias dañosas no deben ser soportadas por los perjudicados, o cuando del ordenamiento se infiere la existencia de un mandato que impone la asunción de las consecuencias perjudiciales o negativas de la actividad realizada por parte de quien la lleva a cabo”.*
- C) La imputabilidad a la Administración demandada de la actividad causante del daño o perjuicio. Lo que supone la existencia de un nexo de causalidad entre la actividad administrativa y el perjuicio padecido. La Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene declarado, desde la Sentencia de 27 de octubre de 1998 (recurso de apelación núm. 7269/1992), que el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual debe tomar en consideración que:
  - a) Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél.*
  - b) No son admisibles, en consecuencia, otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que, válidas como son en otros terrenos, iría en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.**

- c) *La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor, única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente, a los cuales importa la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla.*
- d) *Finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quién padeció el perjuicio actuó con prudencia.*
- D) *La salvedad exonerante en los supuestos de fuerza mayor. A este efecto, es doctrina jurisprudencial constante la recogida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la sentencia de 31 de mayo de 1999, la que establece que fuerza mayor y caso fortuito son unidades jurídicas diferentes.*
- a) *En el caso fortuito, hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo con palabras de la doctrina francesa: “falta de servicio que se ignora”): interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización. En este sentido, entre otras, la STS de 11 de diciembre de 1974: “evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida”.*
- b) *En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aún en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986. “Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado”. En análogo sentido: STS de 19 de abril de 1997 (apelación 1075/1992).*
- E) *La sujeción del ejercicio del derecho al requisito temporal de que la reclamación se cause antes del transcurso del año desde el hecho motivador de la responsabilidad”.*

### Tercero

#### **Aplicación de la doctrina sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración en el presente caso**

Fundan los reclamantes su solicitud de reparación de los daños y perjuicios que entienden causados, tal y como hacen constar en la página 8 - punto primero- de su escrito inicial de reclamación: i) por una parte, en haber seguido las indicaciones efectuadas en el texto que acompaña a la publicación en el BOR de la aprobación definitiva del PGM de Casalarreina, en el sentido de señalar la posibilidad de formular recurso de alzada frente a tal Acuerdo de aprobación, en lo que se refiere a los dos conceptos cuya reparación reclaman: las costas del recurso contencioso-administrativo por ellos planteado (y que les fue desestimado por la Sentencia resolutoria del mismo citada en los Antecedentes del asunto de este dictamen); y la pérdida de derechos de propiedad e imposición de cargas urbanísticas al solar de su propiedad en dicho municipio; y ii) por otra, y en cuanto a este “segundo” -y pretendido por los reclamantes- daño, en la calificación de dicho solar como suelo urbano *no consolidado*, en lugar de la de suelo urbano *consolidado* que, entienden, debía haber sido la calificación correcta.

En primer lugar, hemos de señalar que la consignación, en el BOR de la procedencia de recurso de alzada frente al publicado Acuerdo de la COTUR de aprobación definitiva del PGM de Casalarreina, constituye una actuación correcta y ajustada a Derecho, tal y como la propia Sentencia resolutoria del recurso contencioso-administrativo (interpuesto por los reclamantes y anteriormente citada) manifiesta, cuando hace alusión a la interpretación armonizada de los preceptos que regulan las vías de impugnación de acuerdos como el examinado.

Falta, pues, la antijuricidad de la lesión producida, ya que incide en los reclamantes la “obligación de soportar el daño” consistente en que el Acuerdo de aprobación definitiva del PGM, según las prescripciones del ordenamiento jurídico, contenga la especificación de las vías de impugnación del mismo, siendo, como lo es, el recurso de alzada, una de ellas.

La carencia de este requisito constituiría motivo suficiente para desestimar la reclamación iniciadora del expediente objeto de este dictamen.

Pero se ha de señalar que tampoco concurre en la reclamación el requisito de la “realidad del resultado dañoso”.

En cuanto a los importes reclamados como gastos por la interposición del recurso contencioso-administrativo, porque son coincidentes con el concepto procesal de “costas”, ya que el resarcimiento de los gastos por el ejercicio de una acción judicial tiene una regulación específica en las normas procesales, y, por ello, ha de dilucidarse en el proceso en que se generan, y con arreglo a los criterios que lo regulan. Y es evidente que la Sentencia resolutoria de la reclamación contencioso-administrativa se ha manifestado sobre ellas, declarando expresamente la no imposición de las mismas y la obligación de cada una de las partes de soportar las costas por ella generadas. El tratar de ser resarcidos de tales gastos en la vía administrativa de responsabilidad patrimonial, no representa más que un intento de obtener en esta vía lo que no le fue reconocido en el procedimiento específico en que se dilucidaron.

En lo relativo a la pérdida de derechos de propiedad e imposición de cargas urbanísticas, lo que los reclamantes evalúan como “daño” no constituye ese daño efectivo, sino más bien una posible expectativa de derechos, que no constituye el requisito exigido por el artículo 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

## CONCLUSIONES

### Única

Procede la desestimación de la reclamación al no concurrir el requisito de la antijuridicidad de la lesión producida, y carecer del concepto de “daños indemnizables”, los reclamados.

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