

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	MONTES. LICENCIAS	Núm. 5/2004
------------------------------	-------------------	----------------

Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA  
Letrado del Tribunal Supremo

• ENUNCIADO:

*La Comunidad de Madrid es propietaria de un terreno rústico, con la consideración legal de Monte, en el término municipal de Colmenar Viejo, apareciendo inscrito en el Catálogo de montes como de utilidad pública.*

*Debido al enclave del mismo, su paisaje y su cercanía a las localidades de la Comunidad son muchas personas las que, de forma habitual, especialmente en determinadas épocas del año, acuden al mismo con evidentes fines recreativos.*

*Ante la inexistencia de edificación o infraestructura alguna dedicada al ocio en el mismo, que viene a significar, según la propia Comunidad de Madrid, un inconveniente para atraer a más gente a dicho monte, una sociedad mercantil, con domicilio social en la ciudad de Madrid, presenta solicitud de licencia de obras ante el Ayuntamiento del término municipal donde se encuentra enclavado aquél, para la construcción, con carácter permanente, de un edificio destinado al ocio. Dicha construcción se encontraría enclavada en un mirador, con una localización estratégica desde donde se divisa un paisaje espléndido. En la misma, para cuya edificación no sería precisa tala alguna de árboles, se ubicaría un servicio de bar-restaurante, servicio de guardería, alquiler de bicicleta y animales para recorrer dicho monte, parque recreativo, bolera, organización de rutas y senderismo y venta y promoción de productos típicos de la zona. Con la solicitud se acompaña el correspondiente proyecto técnico proponiendo que los elementos arquitectónicos de la edificación, para no desentonar con el entorno, se compondrían, básicamente, de piedras y troncos de maderas.*

*Enterada de tal solicitud otra sociedad mercantil, cuyo objeto social era este tipo de instalaciones y explotaciones en esta clase de terrenos, compuesta por socios vecinos de la localidad en cuyo término municipal se ubica el monte y con domicilio social en la misma, presentan idéntica solicitud, con similar contenido y proyecto técnico. Esta sociedad tenía pendiente de pago una cantidad en concepto de Impuesto sobre Donaciones al haberle sido donado, recientemente, un inmueble y haber sido requerido por la Administración de la Comunidad de Madrid en vía ejecutiva. Pese a ello, y a que no se había resuelto sobre la petición de la primera empresa, el Alcalde, con el informe favorable de los diversos técnicos del Ayuntamiento e informe favorable del secretario municipal, concede la licencia solicitada.*

*En el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) aplicable a dicho monte se prohibía, sin excepciones de ningún tipo, cualquier tipo de obras, edificaciones o construcciones.*

*A los nueve meses de haberse publicado dicho Plan, a un vecino se le deniega una licencia de obras que había solicitado, para la instalación, con obras al exterior, de aparatos de aire acondicionado en su domicilio. Ante ello, presenta, a través de abogado, escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo, cuantificando el proceso en un importe de 2.000 euros, contra esa denegación, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, fundamentando el recur-*

so en la ilegalidad del referido Plan General, por lo que solicita de dicho Juzgado proceda a declarar la nulidad, al menos parcial, de aquél.

Finalizada la construcción de la edificación dedicada al ocio, varios vecinos de la localidad de Montánchez (Cáceres) presentan escrito a la autoridad competente en materia de montes de la Comunidad de Madrid solicitando, por ilegal, la demolición de lo edificado. La Administración le contesta que carecen de legitimación en todo lo concerniente a esta cuestión, por lo que no entran a resolver sobre el fondo de la cuestión.

Tras las oportunas investigaciones, la Comunidad de Madrid procede a incoar varios expedientes sancionadores por distintas infracciones administrativas.

Igualmente, el Alcalde que había otorgado la licencia, al percatarse de la situación creada, dicta un acto por el que se requiere a la entidad mercantil a que proceda a la demolición de lo construido y a la reposición del terreno a su situación anterior, con apercibimiento y ejecución subsidiaria, en su caso.

Ante esta decisión administrativa, cuya ejecución se hizo efectiva de inmediato, la representación de la empresa presenta una querrela por prevaricación contra el Alcalde en la que tan sólo solicita la condena penal para el mismo, al igual que el Ministerio Fiscal.

A los dos años de presentación de esta querrela se dicta sentencia por la que se condena al regidor municipal por el delito indicado.

Notificado de la misma la entidad mercantil, presenta, de inmediato, ante el Ayuntamiento escrito solicitando indemnización de daños y perjuicios por importe de 300.000 euros, en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública ya que le había concedido la licencia de obras que le hizo construir la edificación, posteriormente, derribada.

• CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Cuál es la naturaleza del suelo a que se refiere el supuesto?
2. Ajuste a derecho del PGOU.
3. ¿Actuó conforme a derecho el Alcalde al conceder la licencia de obras?
4. ¿Constituía algún impedimento el que contra la sociedad adjudicataria de la licencia hubiera, la Comunidad de Madrid, reclamado en vía ejecutiva por estar pendiente del pago el Impuesto sobre Donaciones?
5. Analice todo lo relativo al recurso planteado por el vecino a quien se deniega la licencia de obras para instalar un aparato de aire acondicionado en su domicilio.
6. Ajuste a derecho del órgano competente de la Comunidad de Madrid, en materia de montes, que resuelve no resolver sobre el fondo ante la solicitud de los vecinos de la localidad de Montánchez (Cáceres). Naturaleza del escrito presentado.
7. Si resultara procedente, ¿por qué motivos concretos se incoarán varios expedientes disciplinarios?
8. ¿Existiría, por ello, la infracción del principio de *non bis in idem* alegada por la expedientada?
9. Analice el ajuste a derecho del doble requerimiento efectuado por la Administración municipal.
10. Analice todo lo pertinente a la exigencia de la indemnización de daños y perjuicios, en concepto de responsabilidad patrimonial, exigida por la empresa mercantil.

• SOLUCIÓN:

1. Naturaleza del suelo a que se refiere el caso.

Evidentemente nos encontramos, según el artículo 6.º 1 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, ante un monte que puede estar sujeto a régimen general o a régimen especial. Entre estos últimos se encuentran los de utilidad pública -cate-

goría a la que pertenece el del supuesto que analizamos porque así lo afirma el relato de hechos- que son de titularidad pública por satisfacer necesidades de interés general al desempeñar, preferentemente, funciones de carácter protector, social o ambiental.

Por su parte, el artículo 9.º de la citada Ley señala que los montes sujetos a régimen especial, a los efectos urbanísticos, tendrán la consideración de suelo no urbanizable de especial protección.

Finalmente, señalar que el régimen de esta clase de suelo, con independencia de su propia legislación sectorial aplicable, se encuentra en los artículos 28 y siguientes de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

## 2. Ajuste a derecho del PGOU.

En principio, no parece que sea ajustado a derecho, al menos en parte. Recordemos que este Plan prohíbe, sin excepciones de ningún tipo, cualquier tipo de obras, construcciones o instalaciones. Pues bien, un pronunciamiento tan radical en esta cuestión creemos que resulta contrario a la Ley.

El artículo 35 de la referida Ley del Suelo, dentro de las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, señala en el número 2 d) «el régimen de usos del suelo no urbanizable de protección». El artículo 42 de la misma Ley, respecto al contenido sustantivo de un PGOU, indica que «en el suelo no urbanizable de protección, el Plan general establecerá, en especial, el régimen de uso del suelo respecto a los usos e intervenciones admisibles».

Por su parte, el artículo 86.3 de la Ley Forestal de la Comunidad de Madrid 16/1995 permite en dicho tipo de suelo (montes de utilidad pública) la realización de infraestructuras recreativas en los montes de régimen especial. Aparte de todo ello, los artículos 28 y 29 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, al regular los derechos y deberes de los propietarios de este tipo de suelo y el régimen de actuaciones permite unos usos agrícolas, ganaderos... y, también, obras e instalaciones requeridos por las infraestructuras y servicios públicos.

De manera que un Plan General que, de antemano, prohíbe todo tipo de obras, instalaciones o construcciones, contrariando las propias Leyes que, en ciertos casos, en general, para la protección del interés general o bien por ser conforme a la propia naturaleza del suelo en cuestión, no parece que sea conforme a derecho.

No puede olvidarse la naturaleza reglamentaria de un Plan General que, por lo tanto, se encuentra, en todo caso, subordinado a la Ley, sin que pueda contradecirla por el principio de jerarquía normativa (art. 9.º 3 de la Constitución o 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP y PAC) que opera como límite del mismo. En este caso, admitir la legalidad de esta prohibición absoluta vulneraría tanto la Ley del Suelo como la propia Ley Forestal que, en ciertos casos, sí autorizan ciertas obras o construcciones. Por otra parte, entendemos que razones propias de seguridad jurídica exigen la admisión de esa posibilidad, porque ¿qué hacer en caso de que razones de interés público requieran obras de infraestructuras ante un Plan que las prohíbe? o ¿por qué razón no pueden admitirse usos compatibles, ganaderos, agrícolas, etc., con el fundamento de la protección especial del monte en cuestión? Lo que habrá de vigilarse, y mucho, es que en el caso de esos usos necesarios se preserven los valores que motivan su protección especial, y que, antes de procederse a las construcciones o instalaciones lo autoricen los órganos con competencia sobre la materia que velarán y determinarán la viabilidad de los proyectos para evitar algún tipo de perjuicio al monte en cuestión.

## 3. Ajuste a derecho de la licencia de obras concedida a la segunda entidad mercantil solicitante.

La citada licencia no resulta ajustada a derecho por varias razones:

A) No respetó el orden para la resolución de los expedientes que exige el artículo 74 de la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC). Dice el mencionado precepto que «en el despacho de expedientes se guardará el orden riguroso de incoación, salvo que... por el Jefe... se dé orden motivada en contra...». En este caso, existió

solicitud de una primera empresa, y, posteriormente, se presenta otra solicitud -dice el relato de hechos que en similares condiciones-, y el Alcalde acuerda resolver antes el segundo expediente, concediendo la citada licencia, sin que se nos indique qué razones existieron para esa alteración a la hora de resolver.

Este vicio es, al menos, de anulabilidad (art. 63 de la LRJAP y PAC), cuando no de nulidad, por suponer la vulneración de un derecho fundamental protegido por el recurso de amparo constitucional, en este caso el principio de igualdad [arts. 53 de la Constitución y 62.1 a) de la LRJAP y PAC].

Desde luego, la circunstancia de ser vecinos de la localidad los socios de la empresa en cuyo término municipal radica el monte en cuestión no constituye ningún criterio preferente para la resolución anterior de su solicitud. Esto sí podría ser de aplicación en el caso de la adjudicación de la concesión o contrato de gestión de servicios públicos relativos a los establecimientos o servicios en montes públicos resueltos por la autoridad competente en materia de montes, pues el artículo 90.2 de la Ley Forestal de la Comunidad de Madrid así lo contempla como un derecho preferente, pero no es el caso, pues aquí se trataba de una licencia de obras a resolver por el Alcalde.

B) Omisión de procedimiento y autorizaciones precisas para llevar a cabo las obras en cuestión y, posteriormente, la gestión o explotación del servicio.

a) Autorización del órgano competente de la Comunidad de Madrid prevista en el artículo 86.4 de la Ley Forestal 16/1995 al tratarse de infraestructura recreativa en monte de régimen especial.

b) El estudio caso por caso, por el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, a que se refiere el artículo 5.º de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, a fin de determinar si se debe someter o no a procedimiento ambiental, toda vez que esta construcción se encuentra recogida en el Anexo Cuarto número 69 de la citada Ley (Instalaciones... de ocio situadas fuera de zonas urbanas que conlleven la construcción de edificios permanentes).

c) La calificación urbanística a que se refieren los artículos 28 y 29 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, regulada en los artículos 147 y siguientes de la citada Ley, toda vez que nos encontramos en presencia de suelo no urbanizable de protección.

d) Procedimiento preciso para la adjudicación de las obras y concesión de la gestión del servicio público, al objeto de seleccionar al contratista, previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, donde se garantizarán los principios de publicidad y concurrencia, salvo que tuviera encaje en alguno de los supuestos de procedimiento negociado.

C) Vulneración en la concesión de la licencia de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid aparte de en lo ya indicado, en los artículos 51 (se refiere a actos sujetos a licencias, añadiendo «sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a legislación sectorial aplicable»), 157 (referido al procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, afirma que «...en todo caso, en la ordenación del procedimiento deberán respetarse los siguientes actos de instrucción:... los informes de cualquier otra Administración Pública que sean legalmente preceptivos...»), y, sobre todo, del artículo 154 c) que indica que «sólo podrá iniciarse una obra, previa licencia, con aportación de copias de autorizaciones y concesiones, cuando así se exijan».

Es con posterioridad a todas estas autorizaciones y al procedimiento para la selección del contratista cuando resultaba procedente la solicitud de la licencia de obras, en su caso. Al no hacerse así, es evidente que esa licencia concedida resulta contraria a derecho.

#### 4. Falta de pago del Impuesto de Donaciones por parte de la sociedad mercantil.

No constituía ningún impedimento para el otorgamiento de la licencia de obras. Esto sería estar incurso en causa de prohibición para ser contratista con la Administración de la Comunidad de Madrid a tenor del artículo 13 del Decreto 49/2003, de 3 de abril, que regula el Reglamento de Contratos en esta Comunidad Autónoma. Pero nada tiene esto que ver con la obtención de una licencia municipal de obras.

Con independencia de ello, hay que señalar que una sociedad mercantil no está obligada a tributar por haber recibido una herencia, legado o donación, según la legislación reguladora de este Impuesto, sino que tributará por el Impuesto sobre Sociedades.

##### 5. Recurso del vecino en solicitud de anulación del Plan General.

Se trata de un recurso indirecto previsto en el artículo 26.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), Ley 29/1998, de 13 de julio, pues recurre el acto administrativo de la denegación de su licencia basándose en la ilegalidad de la disposición general (el Plan General tiene esta naturaleza).

Sin embargo debemos señalar que el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo no era lo procedente, pues al tratarse de un procedimiento abreviado, ya que su cuantía no rebasa los 3.000 euros (el asunto estaba cuantificado en 2.000), el proceso se inicia directamente por la demanda (art. 78.1 y 2 de la LJCA).

Por otra parte, no resulta, tampoco, procedente solicitar al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que declare la nulidad del Plan General. Lo único que puede hacer el órgano jurisdiccional es resolver sobre el acto impugnado -denegación de licencia de obras-, para luego plantear ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, la cuestión de ilegalidad regulada en los artículos 123 y siguientes de la LJCA.

6. Ajuste a derecho de la decisión de la Administración Autonómica que, ante la solicitud de unos vecinos de la localidad de Montánchez (Cáceres) en solicitud por ilegal demolición de lo edificado, resuelve no entrar en el fondo de la cuestión al negarles la legitimación.

Carece de razón la Administración Autonómica.

En primer lugar, debemos señalar, respecto a la naturaleza del escrito presentado, que parece que se trata de una revisión de oficio de acto administrativo prevista en los artículos 102 y 103 de la LRJAP y PAC (ignoramos qué vía en concreto pues no se dicen los motivos).

En segundo lugar, respecto a la falta de legitimación apuntada, nada más lejos de la realidad. Tanto la disposición final primera de la Ley Forestal 16/1995 de la Comunidad de Madrid, como el artículo 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, establecen el carácter público de la acción en estas materias. Ello supone que cualquiera, en defensa de la legalidad en abstracto, y sin necesidad de ostentar la titularidad de un derecho o interés concreto, puede ejercitar las acciones previstas en estas Leyes para restablecer el orden jurídico vulnerado.

##### 7. Motivos de incoación de varios expedientes sancionadores.

A la vista de lo ya señalado en respuestas anteriores, especialmente, en la 3, tiene razón de ser esa pluralidad de expedientes porque, presuntamente, se han vulnerado normas de distinta índole y naturaleza. A saber:

A) La Ley 16/1995, Ley Forestal de la Comunidad de Madrid contempla como falta (que puede ser leve, grave o muy grave, toda vez que no se especifica, haciéndose depender de la reincidencia, perjuicio o la fácil reposición de lo deteriorado), en su artículo 101, letra b) «la ocupación indebida de montes inscritos en el Catálogo de Montes de Régimen Especial», o en su letra II) «cualquier actividad sin autorización administrativa».

B) La Ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid contempla en su artículo 59 e) como falta grave «no solicitar del órgano ambiental su pronunciamiento acerca del sometimiento o no a procedimiento ambiental de actividades, planes y programas».

C) La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid contempla como falta grave, en su artículo 204.3 a) «actos de transformación del suelo mediante la realización de obras... sin la cobertura formal de apro-

baciones, calificaciones, autorizaciones, licencias u órdenes de ejecución preceptiva». Esta falta se convierte en muy grave, a tenor del mismo precepto en su apartado 2 A) «si afectan a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de protección».

#### 8. Alegación de vulneración del principio de *non bis in idem*.

En principio no existe la pretendida vulneración por cuanto que cada una de esas Leyes y normas pretenden la protección de bienes jurídicos de diferente naturaleza y resulta, perfectamente, posible que una misma conducta produzca la lesión de esos citados bienes susceptibles de protección.

Los órganos que, preceptivamente, deberían haber intervenido con carácter previo a la concesión de la licencia de obras, en concreto con competencia en materia de montes, en materia medioambiental y en materia urbanística, a la hora de analizar y examinar si resulta procedente y ajustada a derecho la pretensión de la entidad mercantil de realizar una construcción permanente en terrenos que tienen la consideración de monte de utilidad pública, valorarán aspectos diferentes para llegar a la conclusión de si es posible tal actividad. Así, y en concreto, la protección del monte en sí, la protección medioambiental y la legalidad urbanística. De tal manera que bastaría la falta de una de esas preceptivas autorizaciones para que no fuera posible la realización de la obra y el uso proyectado sobre ese terreno y, por tanto, imposibilitaría la concesión de la oportuna licencia de obras (que es lo que, en este caso, debió hacerse).

#### 9. Requerimiento efectuado por la Administración Municipal.

No parece que sea ajustado a derecho.

Existió un acto administrativo, en su momento, como fue la concesión de la licencia que, aunque no fue ajustado a derecho por las ya comentadas faltas de otras autorizaciones o informes preceptivos, produjo eficacia, luego es preciso hacer desaparecer esa eficacia de ese acto con carácter previo a cualquier otra decisión que, al respecto, se pueda adoptar.

Y el medio para esa pérdida de eficacia no es otro que el procedimiento de revisión de oficio previsto en los artículos 102 ó 103 de la LRJAP y PAC. Entre otras razones no debemos olvidar que nos hallamos ante una infracción urbanística muy grave, como ya señalamos con anterioridad.

Por todo ello, de acuerdo con el artículo 199 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, antes requerirle de demolición, debió revisarse la licencia concedida, a través del procedimiento legalmente previsto y con la intervención de la propia interesada. Revisado el acto era cuando procedía su ejecución, en este caso, requerimiento de demolición. Al no hacerlo así, y, con posterioridad, producirse el derribo, estamos en presencia de una actuación administrativa en vía de hecho.

Aparte de todo lo indicado, el órgano competente para ordenar el derribo no era el Alcalde, sino el Pleno del Ayuntamiento, a tenor del artículo 194.2 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

#### 10. Reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la entidad mercantil al Ayuntamiento.

##### A) Procedencia de la indemnización solicitada.

Entendemos que esta cuestión ofrece bastantes dudas respecto a si la sociedad tiene o no derecho a recibir indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, incliniéndonos, en este caso concreto, por la respuesta negativa.

Es cierto e indiscutible que la Administración Municipal, en concreto su Alcalde, no actuó conforme a derecho cuando ante la solicitud de licencia de obras, en el caso que nos ocupa, resolvió positivamente aquélla pese a que como ya hemos razonado con anterioridad faltaban autorizaciones preceptivas imprescindibles por parte de órganos competentes de la Comunidad de Madrid en materia de montes, urbanismo y protección medioambiental, conculcándose con ellos no uno sino varios preceptos legales de la Ley del Suelo concernientes al otorgamiento de licencias. Es más, en este caso, el propio Plan General que el Alcalde debería haber tenido en cuenta a la hora de conceder o denegar la cita-

da licencia prohibía, en este tipo de terrenos, toda construcción sin ningún tipo de excepción (aunque ya señalamos que no parece ajustado a derecho porque supone transgredir preceptos legales que sí admiten excepciones a esta prohibición general). Por tanto, existió un funcionamiento anormal del servicio público fuera de toda duda que, en principio, parecería que pudiera amparar la actividad edificatoria que, posteriormente, efectuó la sociedad mercantil.

Ahora bien, para ver si ha nacido este tipo de responsabilidad hay que preguntarse si ésta fue la causa del posterior daño causado a la entidad, si tuvo la suficiente entidad, por sí sola, como para llevar a aquélla a la construcción de lo posteriormente derribado.

Existen unos requisitos para que este tipo de responsabilidad de las Administraciones Públicas surja, entre ellos se encuentran: la actividad o inactividad administrativa, el daño real, efectivo, individualizado económicamente en relación a una persona o grupo de personas y, finalmente, la relación de causalidad, es decir, que el daño sea consecuencia de aquella actividad administrativa sin la concurrencia de elementos extraños que rompan ese nexo de causalidad. La concurrencia de este elemento, con la entidad suficiente para ello, es lo que, a nuestro modo de ver, ofrece dudas razonables en el presente caso.

La interrogante esencial para desvelar lo anterior es ¿fue la concesión de esa licencia, sin más, la causante del daño cuya indemnización ahora reclama la sociedad? Entendemos que no, basándonos en las circunstancias concretas que concurren en este caso, a tenor del relato de hechos descrito.

Podemos afirmar que la entidad mercantil actuó de mala fe en este caso. Que era conocedora y consciente plenamente de que el mero hecho de estar en posesión de esa licencia municipal de obras no la legitimaba a construir la edificación en ese tipo de terrenos (monte). Que sabía, perfectamente, que eran precisas todas esas autorizaciones de diversos órganos de la Comunidad de Madrid a que ya nos hemos referido con anterioridad, y que, pese a todo ello, conociendo la ilegalidad de su actuación no le importó, en absoluto, afrontar una construcción para la que carecía de las preceptivas autorizaciones.

Para hacer las anteriores afirmaciones nos basamos en lo que el relato de hechos dice literalmente «su objeto social eran este tipo de edificaciones y explotaciones en este tipo de terrenos». Por tanto, ¿cómo puede alegar la misma desconocimiento de las licencias y autorizaciones precisas?, ¿cómo puede achacarse a la licencia de obras ser la causante de la edificación, posteriormente derribada, cuando se sea consciente de la ilegalidad de aquélla?

En conclusión, respecto de esta cuestión, entendemos que se ha roto ese nexo de causalidad preciso entre la actividad administrativa y el daño causado, porque aparece un elemento extraño como es la culpa de la víctima que, actuando de mala fe, o sea, a sabiendas de que aquél no era título suficiente para hacer lo que hizo, excluye el nacimiento de este tipo de responsabilidad en este caso. Otra cuestión será el nacimiento de otro tipo de responsabilidades (disciplinarias, administrativas o, incluso, penales) que, a título individual podrá exigirse a los responsables municipales que, de alguna manera, intervinieron en el procedimiento de la concesión de esta licencia.

#### B) Extemporaneidad de la acción de responsabilidad.

Efectivamente, la acción ejercitada está fuera del plazo del año que la Ley otorga para la exigencia de este tipo de responsabilidad.

El plazo, en este caso, debe contarse desde que se produce el derribo por Orden municipal. Es cierto que el caso nos dice que ejercitó una acción penal, exclusivamente, no la civil, contra el Alcalde, y que a los dos años se dictó sentencia contra el mismo, ejercitando, posteriormente, la acción de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento. Pues bien, en este caso, no se ha producido una interrupción de ese plazo de un año por la sencilla razón de que en vía penal no ejercitó la acción civil, por lo tanto, nada impedía exigir ésta en la vía administrativa corriendo ese plazo del año desde que se llevó a cabo el derribo causante del daño.

El artículo 146.2 de la LRJAP y PAC -cuyo contenido se indica con posterioridad- es la base de lo que afirmamos.

En este sentido es interesante la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de mayo de 2002 que afirma lo siguiente:

«La Jurisprudencia de esta Sala (...) afirma que la eficacia interruptiva de un proceso penal sobre los mismos hechos determinantes de la responsabilidad administrativa debe reconocerse en aplicación de la doctrina sentada por la jurisprudencia consistente en que el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios conocidos -que tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (...) del principio de *actio nata* (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfeccione cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad-, de tal suerte que la pendency de un proceso penal encaminado a la fijación de los hechos o del alcance de la responsabilidad subsidiaria de la Administración comporta dicha eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el art. 142.5 de la LRJAP y PAC.

No es obstáculo a esta apreciación el hecho de que el art. 146.2 de la LRJAP y PAC -en su redacción originaria- establezca que no se interrumpe el plazo de prescripción para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración por la exigencia de responsabilidad al personal al servicio de la Administración, salvo cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

En efecto, la adecuada interpretación de este precepto legal exige considerar que la interrupción de la prescripción por iniciación del proceso penal se produce en todos aquellos casos en los cuales dicho proceso penal versa sobre hechos susceptibles en apariencia de ser fijados en el mismo con trascendencia para la concreción de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues otra interpretación colocaría al administrado en una situación de inseguridad jurídica derivada de la incertidumbre sobre el futuro desenlace del proceso penal iniciado.

(...) La Ley 4/1999 ha venido a modificar el citado precepto de la Ley 30/1992 (...) quedando así redactado: "La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial".»

Por lo tanto, en el caso que analizamos, al igual que el que sirvió de base a la aludida STS, habida cuenta de que ni el Fiscal ni la sociedad querellante sostuvieron en el proceso penal la acción de responsabilidad civil en cuanto a los daños sufridos por aquélla, podría estimarse que no se da el requisito de la relevancia en cuanto al *quantum* indemnizatorio, ya que éste no se va a ver afectado por la declaración judicial.

• **DISPOSICIONES, AUTOS Y SENTENCIAS CONSULTADAS:**

- **Constitución Española, arts. 9.º 3 y 53.**
- **Ley 16/1995 (Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid), arts. 6.º 1, 9.º, 86.3 y 4, 101 b) y II) y disp. final primera.**
- **Ley 9/2001 (del Suelo de la Comunidad de Madrid), arts. 28 y ss., 35, 42, 51, 154, 194.2, 198.9 y 204.2 y 3.**
- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 62, 63, 74, 102, 103 y 146.2.**
- **Ley 2/2002 (de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid), arts. 5.º, 59 e) y Anexo cuarto número 69.**
- **Ley 29/1998 (LJCA), arts. 26.1, 78.1 y 2 y 123 y ss.**
- **Decreto 49/2003 (Rgto. de Contratos de la Comunidad de Madrid), art. 13.**