BASE DE DATOS DE Norma CEF.-
Referencia: NCJ064418

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1653/2019, de 2 de diciembre de 2019
Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)
Rec. n.º 6633/2018

SUMARIO:

Responsabilidad patrimonial de la Administración. Responsabilidad solidaria entre ayuntamientos y comunidad autónoma por actuaciones urbanísticas. Determinación del grado de participación de cada administración para determinar la cuantía por la que responde. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, en supuestos de deudas solidarias de distintas Administraciones Públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, que divide entre los deudores por partes iguales, por no poder establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración. El principio de solidaridad entre las Administraciones públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones no sólo cuando se dan fórmulas colegiadas de actuación, sino también, al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas. Sin embargo, tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. En estos casos se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño. La solidaridad en el ámbito externo, como garantía de indemnidad patrimonial del perjudicado, responde a dos criterios: uno de carácter formal y específico, cuando la intervención de varias Administraciones en la producción del resultado es consecuencia de fórmulas de gestión conjunta establecidas al efecto; y otro de carácter general que incluye todos los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la gestión del servicio y producción del resultado, cuando no sea posible discernir el alcance de la responsabilidad de cada una en atención a criterios de competencia, interés público tutelado o intensidad de la intervención. En lo que atañe a la distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes, la regulación administrativa no es completa, si bien refleja la mancomunidad como regla. Así en el caso de fórmulas de gestión conjunta y ya en el anterior art. 140 de la Ley 30/1992, se dispone que el instrumento regulador de tal actuación podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones, y en los demás supuestos habrá de estarse, según la jurisprudencia, que se refleja ahora en el art. 33.2 de la Ley 40/2015, al criterio formal de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. En los supuestos en los que la aplicación de dichos criterios no permitan determinar la responsabilidad de cada Administración, habrá de acudirse a la normativa común de las obligaciones mancomunadas establecida en los arts. 1.145 y 1.138Código Civil, que establecen, para tales supuestos, la presunción de responsabilidad por partes iguales. En consecuencia, la cuestión planteada ha de responderse en el sentido de considerar que en supuestos de deudas solidarias de distintas Administraciones Públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, que divide entre los deudores por partes iguales, por no poder establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración.

PRECEPTOS:

Código Civil, arts. 1137, 1138, 1144 y 1145.
Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 140.
Ley 40/2015 (LRJSP), art. 33.
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 90.4, 93.1 y 95.1.4º.
RD 2159/1978 (RPU), art. 46.c).
Ley Madrid 9/2001 (Ley del suelo), art. 87.2.

PONENTE:

Don Octavio Juan Herrero Pina.

Magistrados:

Don JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ
Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
Don INES MARIA HUERTA GARICANO
Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO
Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.653/2019

Fecha de sentencia: 02/12/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6633/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 26/11/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 6633/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1653/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

Dª. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 2 de diciembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 6633/2018, interpuesto por el letrado de la Comunidad de Madrid contra la sentencia de 16 de mayo de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que estima parcialmente el recurso apelación 244/2018, formulado frente a la sentencia de 22 de noviembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 de Madrid en el recurso 223/2016 que estimaba el recurso interpuesto contra la resolución de 25 de abril de 2016 del Alcalde del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, que rechazaba el requerimiento previo de 3 de marzo de 1016 de la Comunidad de Madrid por la negativa al pago de 21.084.784,07 euros en ejecución de sentencia. Han sido partes recurridas el Ayuntamiento de Colmenar Viejo, representado por el procurador D. Juan Manuel Mansilla García y defendido por el letrado D. Antonio Benítez Ostos, y el Ayuntamiento de Tres Cantos, representado por la procuradora D.ª Gema Fernández-Blanco San Miguel y defendido por el letrado D. Bernardo José Guarín Pérez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La sentencia de 16 de mayo de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso apelación 244/2018, contiene el siguiente fallo:

"En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección 1ª) en los recursos de apelación formulados por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y por el Ayuntamiento de Tres Cantos contra la Sentencia de 22 de noviembre de 2.017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 223/2016, ha decidido:

PRIMERO.- Estimar parcialmente dichos recursos de apelación.
SEGUNDO.- Revocar la citada Sentencia de 22 de noviembre de 2.017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 223/2016 y, en su consecuencia,

desestimar el recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la resolución de fecha 25 de abril de 2016 dictada por el Alcalde del Ayuntamiento de Colmenar Viejo en los estrictos términos fijados en esta Sentencia.

TERCERO.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de apelación ni en la instancia."

Segundo.

Una vez notificada la sentencia, por el letrado de la Comunidad de Madrid se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, invocando como supuestos de interés casacional los previstos en el art. 88.2.a) y b) de la LJCA, que se tuvo por preparado por auto de 8 de octubre de 2018, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y de expediente administrativo.

Tercero.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala, se dictó auto de 28 de marzo de 2019 admitiendo el recurso de casación preparado y declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en: determinar si, en supuestos de deudas solidarias de distintas Administraciones Públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, que divide entre los deudores por partes iguales, por no poder establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración.

A tal efecto identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: los arts. 1145 y 1138 del Código Civil, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado (art. 90.4 LJCA).

Cuarto.

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que denuncia, precisando los pronunciamientos que solicita y terminando con el suplico de estimación del recurso, anulando y dejando sin efecto la sentencia recurrida y rechazando la negativa de pago del Ayuntamiento de Colmenar Viejo y de Tres Cantos, condenando a cada uno de ellos al pago del 33% de la cantidad abonada por la Comunidad de Madrid, con los intereses devengados.

Quinto.

Dado traslado para oposición a las partes recurridas, se formularon por ambas los correspondientes escritos rechazando los argumentos del recurso de casación y solicitando su desestimación y la confirmación de la sentencia recurrida.

Sexto.

Por providencia de 30 de septiembre 2019, no habiéndose acordado la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 26 de noviembre de 2019, fecha en la tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugnaba en la instancia la resolución de 25 de abril de 2016 dictada por el Alcalde del Ayuntamiento de Colmenar Viejo por la que se rechazaba el requerimiento previo a la vía contenciosa realizado a dicho Ayuntamiento el 3 de marzo de 2016, por Orden 315/2016 del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como consecuencia de la negativa al pago de 21.084.784,07 € en concepto de indemnización como consecuencia de la ejecución de la Sentencia de 17 de julio de 1992 del TSJ de Madrid dictada en el procedimiento 325/1987.

En la sentencia recurrida se relacionan las resoluciones judiciales que han sido determinantes del litigio en los siguientes términos:

"Por esta Sección Primera se dictó, con fecha 17 de julio de 1992, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 325/1987, la que contiene, entre otros, el siguiente pronunciamiento: "Y debemos declarar y así se declara el derecho de los recurrentes a percibir el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios sufridos como consecuencia de la reclasificación de los terrenos mencionados, quedando diferida al periodo de ejecución de sentencia la determinación de la cuantía de los mismos; y debemos condenar y condenamos a la Comunidad Autónoma de Madrid, y a los Ayuntamientos de Colmenar Viejo y de Tres Cantos a pagar, solidariamente, a los referidos propietarios, las cantidades que se fijen en ejecución de sentencia por aquel concepto".

La referida sentencia contiene el siguiente fundamento jurídico octavo: "No pudiendo llevarse a cabo la determinación de los daños y perjuicios en esta sentencia, han de fijarse las bases para su determinación, que se hará en su ejecución, debiendo incluirse las siguientes partidas: 1.- Costes relativos a la confección de los Proyectos de Urbanización del Plan Parcial de Soto de Viñuelas, fases 2ª y 3ª, incluyendo tanto los honorarios de profesionales como cualquier otro que se hubiera producido. 2.- Valor del metro cuadrado de dichos terrenos, con la calificación que tenían antes de la aprobación del Plan General, así como su valor actual, siendo indemnizable la diferencia existente entre ambos precios. 3.- Gastos que se acrediten derivados de la liquidación de las sociedades promotoras de la urbanización Soto de Viñuelas".

Recurrida en casación la indicada sentencia, la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó, con fecha 2 de febrero de 1999, sentencia en el recurso de casación 1997/1992, declarando no haber lugar a dicho recurso de casación.

En dicha Sentencia, en su fundamento cuarto, se señalaba " El tercero de los motivos -- artículo 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional -- por infracción del artículo 1137 del Código Civil, sobre el carácter general de no solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones, habiendo sido la Administración Municipal la que impidió el desarrollo del Plan Parcial, tal como se expresaba en el fundamento de derecho séptimo de la sentencia impugnada, sin que la Comunidad de Madrid decidiera con su aprobación definitiva del Plan la desclasificación de los terrenos que había sido decidida por la Administración Local en sus actos de aprobación inicial y provisional, porque además tampoco tenía competencia para ello, a tenor de las Sentencias de esta Sala de 13 de julio de 1990 , 30 de enero de 1991 y 20 de febrero de 1992 , entre otras.

No procede tampoco la estimación del presente motivo, porque en primer lugar, es irrelevante a los efectos de la responsabilidad de la Administración supramunicipal recurrente, el acto de la Aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación de Colmenar Viejo, con el cambio llevado a cabo de clasificación del suelo de esas dos fases del Plan Parcial, que en realidad había sido llevado a cabo por la Administración municipal en su aprobación inicial y provisional. Pero aun cuando, fuese estimable que tal cambio de clasificación de suelo, implicase exclusivamente a intereses locales, y la Comunidad no hubiera tenido competencia para modificar tal determinación, hemos de recordar que fundamentalmente la responsabilidad de Administración supralocal deriva no de esa aprobación definitiva del Plan General sino de la denegación de la aprobación del Plan Parcial, como ya hemos expresado. No puede existir infracción del artículo 1137 del Código Civil , que establece el principio de no solidaridad, salvo pacto expreso, en el cumplimiento de las obligaciones entre particulares, no aplicable, desde luego, a los actos de la Administración pública como ya ha venido a reconocer de modo expreso el artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y porque como ya ha reconocido esta Sala --sentencia de 15 de noviembre de 1993 --, la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuadra en el campo de las garantías del ciudadano, lo que implica que para su virtualidad práctica, en los supuestos de actuación de varias Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración independientemente de que en el aspecto interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificación de la participación. Por ello, se estima conforme a derecho la atribución de la solidaridad en el cumplimiento de la citada obligación indemnizatoria, a la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y al Ayuntamiento de Tres Cantos, que asumió lo actuado por el Ayuntamiento de Colmenar al segregarse de su término municipal con las obligaciones inherentes a su independencia. Las citadas Sentencias por el recurrente no contradicen lo expuesto, al referirse a supuestos en que la atribución de responsabilidad correspondería claramente a una Administración determinada".

Con fecha 22 de noviembre de 1999, las representaciones procesales de los recurrentes presentaron ante esta Sección escrito solicitando la ejecución de la sentencia mencionada de acuerdo con las bases contenidas en la misma y que se indemnizase a los promotores del incidentes conforme a lo interesado en el escrito presentado, a lo que se accedió por Auto de fecha 10 de febrero de 2000.

Con fecha 11 de marzo de 2003 se dictó Auto, que, entre otros, contiene el siguiente fundamento jurídico sexto: "Expuestas las distintas valoraciones obrantes en autos y examinados sus razonamientos en orden a proceder a la concreta cuantificación de la indemnización debida a los recurrentes de acuerdo con lo fallado en la sentencia recaída en las presentes actuaciones, la Sala acoge las valoraciones que tanto para el suelo urbanizable como para el suelo no urbanizable se contienen en el informe emitido por la perito Dª Encarna, dada la detallada y pormenorizada justificación de todos los parámetros utilizados para el cálculo del valor final del suelo que refiere al año 1.987, fecha en que se produjo el cambio de planeamiento determinante del daño indemnizable, sin perjuicio de su posterior actualización, con la única corrección, respecto de la valoración del suelo urbanizable, de incluir los gastos correspondientes a la urbanización del suelo que por cesión corresponden a la Administración toda vez que dichos gastos no pueden ser obviados en el valor final del suelo urbanizable y construido que en definitiva se trata de obtener. Así, quedan cifrados los costes de urbanización correspondientes a toda la superficie en 1.716.648.863 pesetas, que restados al precio en venta de toda la superficie 6.378.99.108 pts (sic), determinan un valor de 2.383,22 pts/m2 de suelo urbanizable. Y finalmente la Sala estima correcto que las valoraciones tanto del suelo urbanizable como del suelo no urbanizable se hayan referido a marzo de 1987, fecha en que como consecuencia del cambio del planeamiento se produjo el daño indemnizable, debiendo interpretarse que la expresión "valor actual" contenida en el fundamento de derecho octavo de la sentencia que se ejecuta viene referida al valor de los mismos terrenos con su clasificación actual, esto es la de suelo no urbanizable", disponiendo en el mismo auto que se fija en 42.432.884'54 euros la indemnización por cambio de planeamiento a favor de la parte ejecutante y a cargo de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de Colmenar Viejo y Tres Cantos, las que devengarán los intereses legales correspondientes por demora en el plazo".

Confirmado dicho Auto en súplica, se recurrió en casación dictándose Sentencia por el Tribunal Supremo en fecha 28 de mayo de 2007 en el recurso de casación 6656/2003 desestimado los interpuestos contra dichos Autos."

Resolviendo el recurso de apelación formulado por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y tras rechazar las deficiencias procedimentales invocadas, la Sala de instancia razona, en cuanto al motivo de fondo, que: "La solidaridad declarada en la Sentencia de 17 de julio de 1992 no es una obligación solidaria inicial pues no preexiste a la Sentencia sino que nace a consecuencia de ella siendo los promotores de la iniciativa y de la aprobación de la disposición general los responsables de los daños causados por su ilegal actuación. Cuando se establece dicha responsabilidad solidaria es bien porque no pudo individualizarse la intervención de cada condenado bien porque no quedó debidamente acreditada la concurrencia de culpas o su grado de intervención en el daño resaltando que, en este caso, ya no es una obligación solidaria sino una responsabilidad solidaria, a la que serán aplicables las reglas de la responsabilidad. En estos supuestos la solidaridad establecida en el primer pleito en el que estuvieron todos o algunos de los responsables solidarios puede ser alterada en el regreso, al no impedirlo la cosa juzgada material negativa pues no produce efecto de cosa juzgada pues no es correcto afirmar que ambos procedimientos tienen la misma causa petendi y petitum, sin que sea necesario, por tanto, que la acción de regreso se dirija contra quienes han sido parte o intervinientes del procedimiento previo. Por otro lado, frente al tercero perjudicado, la responsabilidad por los ilícitos culposos en que interviene una pluralidad de agentes reviste, como tiene reconocido la jurisprudencia en prolongada línea interpretativa, carácter solidario, con la consecuente posibilidad de que el perjudicado pueda dirigirse contra todos los deudores simultáneamente o sólo contra cualquiera de ellos como deudor por entero de la obligación de reparar en su integridad el daño causado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.144 C.C ., sin que, por lo mismo ninguno de ellos pueda invocar con éxito la impropia excepción de falta de litisconsorcio pasivo necesario por la preterición del otro u otros (Vid., v. gr., SS.T.S., Sala Primera, de 3 de enero de 1979; 30 de diciembre de 1981; 25 de mayo de 1982; 21 de octubre, 14 de noviembre y 19 de diciembre de 1984; 7 de febrero de 1986; 16 de octubre de 1987 y 20 de febrero de 1989, entre otras). Se trata de una solidaridad de la que se predica un carácter "impropio" ya que existe una pluralidad de obligaciones autónomas en su origen aunque presentan un objeto coincidente y convergen a un resultado común, si bien no se producen algunos de los efectos que el Ordenamiento asocia a las obligaciones típicamente solidarias.

Y también jurisprudencialmente se han establecido las reglas de distribución de responsabilidad entre corresponsables solidarios en las relaciones internas previstas en el artículo 1145 CC, en las que desaparece la

solidaridad y rige la mancomunidad, de forma que debe distribuirse la deuda común en las relaciones internas en función de las respectivas contribuciones al daño.

Dicho lo anterior, la responsabilidad del abono de la suma total fijada judicialmente en ejecución de Sentencia no puede ser alterada pues, a estos efectos, debe recordarse que la solidaridad entre los distintos agentes, nacida de la necesidad de otorgar una mayor protección a los perjudicados como una singular manifestación del principio favor creditoris, como reacción frente al principio contrario del favor debitoris al que responde la mancomunidad, descansa pues, en la unidad última de la obligación resarcitoria y en la consideración de que cada una de las actuaciones concurrentes produce el daño en su integridad y, en consecuencia, la deuda indemnizatoria de todos y cada uno de los intervinientes alcanza la totalidad del menoscabo producido.

Dicho lo anterior, la cuestión es si procede o no la división de la deuda por partes iguales. Al respecto, restaurada completamente la víctima por aquél frente a quien, en ejercicio del ius electionis que le asiste, haya dirigido su pretensión resarcitoria, éste puede accionar frente al otro o a los demás copartícipes para la satisfacción del mismo crédito que ostentaba el perjudicado, por la circunstancia de que cada uno de éstos también es deudor por entero de la obligación indemnizatoria. Sin embargo, como éstos, actor y demandado o demandados son, al tiempo, acreedores y deudores del todo, en el estricto ámbito interno de la relación existente entre los causantes debe, en justicia, distribuirse ese todo en tantas cuotas como sujetos concurrieron a infligir el daño.

La cuantía de estos porcentajes puede, a su vez, ser diversa o equivalente en función de que, ahora sí, resulte o no posible discriminar, respectivamente, entre aportaciones causales de intensidad diferente y solo a falta de una regla especial resulta aplicable el régimen de repartimiento igualitario entre los codeudores solidarios de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.138 C.C.

Volvamos ahora a la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1999. En ella cabe destacar una serie de concretas declaraciones, además de la ya indicada más arriba respecto de la solidaridad en el ámbito externo del ciudadano:

a.- La falta de ejecución del Plan Parcial ha tenido por causa fundamental la actuación de la Administración, tanto Comunitaria como Local porque la imposibilidad de esa ejecución con anterioridad a la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar, se ha producido, en primer lugar por la no ajustada a derecho denegación de la aprobación de las fases segunda y tercera de ese Plan Parcial efectuada por Coplaco el 20 de diciembre de 1972, que según la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1975 , estaban ya aprobadas tales fases, por silencio positivo desde septiembre de 1967.

b.- Actitud obstativa de la Administración, al expresar que en el sistema de cooperación es la Administración la que lleva la iniciativa de la acción urbanizadora, no habiéndose visto, en este supuesto, iniciativa alguna de la Administración y "si por el contrario, se han visto dificultades y obstáculos puestos por ella misma a la colaboración de los particulares desde el primer momento.

c.- Ha sido la Administración Local de Colmenar Viejo -- hoy de Tres Cantos--, la que se ha opuesto de modo reiterado a la ejecución del Plan Parcial citado, con sus actos obstativos no conformes a derecho, sobre la denegación de los proyectos de urbanización y con la posterior aprobación inicial y provisional de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo.

d.- También la Administración supramunicipal, fue determinante, a través de Coplaco, por la denegación antijurídica de la aprobación del Plan Parcial --2ª y 3ª fases-- antecitado en 1972, coartando, pues, su inmediato y rápido desarrollo ejecutivo. No hemos de olvidar que las funciones y competencias de la Coplaco fueron transferidas a la Comunidad de Madrid por Real Decreto 1992/83 de 20 de julio (RCL 1983, 1604, 1688) en materia de Ordenación de Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, por lo que se subrogó respecto de Coplaco en los efectos y consecuencia de la actividad urbanística de ésta.

e.- La responsabilidad del Ayuntamiento de Tres Cantos lo es por asunción de lo actuado por el Ayuntamiento de Colmenar al segregarse de su término municipal con las obligaciones inherentes a su independencia.

Estas consideraciones constituyen base para el reparto de la solidaridad entre las administraciones condenadas y que han sido obviadas en la Orden que genera el requerimiento de pago pues, ni siquiera, se atiende al alcance de la segregación en relación con la razón de la responsabilidad ni se motiva el alcance de culpa aplicable a cada una de las Administraciones en relación con sus propios actos, lo que no significa que exista una quiebra de los principios de cooperación, colaboración y lealtad institucional pero sí del de motivación del acto suficiente para estimar parcialmente su recurso de apelación, habida cuenta el contenido de la resolución

objeto de impugnación, en estos estrictos términos lo que conlleva la revocación de la Sentencia de instancia y la desestimación del recurso de la Comunidad de Madrid allí formulado en la instancia."

Por lo que se refiere al recurso de apelación del Ayuntamiento de Tres Cantos, atendiendo a su posición procesal en la impugnación inicial, concluye la Sala de instancia que: "que la posición de este Ayuntamiento en este litigio está marcada por el alcance de la concreta resolución impugnada por lo que el debate sobre el alcance de su responsabilidad debió quedar al margen en la instancia y debe quedar al margen en esta apelación máxime si tenemos en cuenta lo ya manifestado en relación con el recurso del Ayuntamiento de Colmenar Viejo y que determina la anulación del requerimiento de pago que al ser una de sus pretensiones conlleva, ello, la estimación parcial de su recurso de apelación."

Segundo.

No conforme con la sentencia, el Letrado de la Comunidad de Madrid preparó recurso de casación, señalando las normas y jurisprudencia infringidas e invocando la concurrencia de los supuestos de interés casacional previstos en el artículo 88 2. a) y b) de la LJCA.

Por auto de la Sección Primera de esta Sala de 28 de marzo de 2019 se admitió el recurso de casación preparado, declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en: "determinar si, en supuestos de deudas solidarias de distintas Administraciones Públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, que divide entre los deudores por partes iguales, por no poder establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración."

A tal efecto identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: los arts. 1145 y 1138 del Código Civil, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado (art. 90.4 LJCA).

En el escrito de interposición del recurso se razona, en primer lugar, que siendo recurrente la Comunidad de Madrid, no cabe cuestionar la legalidad de un acto como el requerimiento, por falta de motivación, cuando dicho acto no es el recurrido. En cuanto a la cuestión controvertida señala que son precisamente las circunstancias reflejadas por el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de febrero de 1999, enumeradas en la sentencia recurrida, las que en el ámbito interno determinan la culpabilidad de todas las administraciones, sin que resulte posible precisar internamente la parte que corresponde a cada Ayuntamiento con arreglo a su cuota de participación en la producción del daño causado. Ha de estarse a la sentencia que fijó la responsabilidad solidaria y como no puede fijarse un porcentaje de culpa específico de cada Administración local es aplicable la presunción de mancomunidad, por lo que termina solicitando que cada uno de los Ayuntamientos recurridos asuma el 33,3 % de la Cantidad abonada por la Administración.

Frente a ello, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo mantiene que, de acuerdo con el art. 1145 CC a cada obligado solidario le es exigible, por el que efectuó el pago de la deuda, la responsabilidad según su grado de participación, para lo cual la Administración reclamante debe justificar su reclamación haciendo algún tipo de esfuerzo probatorio y no afirmar, sin justificación alguna, que el reparto es imposible con el fin de eludir su responsabilidad de concretar la cuota de la deuda reclamada a cada responsable, precisando que no se discute que la deuda a reclamar por la Comunidad de Madrid por vía de repetición se considere mancomunada, pero ha de solicitar a cada una de las otras dos Administraciones condenadas la parte que proporcionalmente les corresponda. Añadiendo que no nos encontramos ante una solidaridad impropia o in solidum que impide, por su propia naturaleza concretar el grado de responsabilidad de cada deudor solidario, según jurisprudencia al respecto.

En semejantes términos se expresa el Ayuntamiento de Tres Cantos, que comienza señalando que nadie ha discutido la cuestión que según el auto de admisión presenta interés casacional, puesto que según reiterada jurisprudencia, en supuestos de obligaciones solidarias a cargo de distintas Administraciones públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, a partes iguales, en aquellos casos en que no pueda establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración, pero que en este caso el Letrado de la Comunidad parte de un presupuesto incorrecto, cual es considerar que no sería posible precisar internamente la parte de la deuda que corresponda a cada Administración con arreglo a su cuota de participación en la producción del daño causado, insistiendo en la falta de justificación por la Comunidad de Madrid del grado de participación y responsabilidad de cada una de las Administraciones, municipal y autonómica, y sobre todo sin haber entrado en el hecho de que este Ayuntamiento fue condenado, en el plano externo, por haber asumido, al segregarse del término municipal de Colmenar Viejo, las obligaciones inherentes a su independencia, lo que entiende relevante

para valorar su grado de participación en la producción del daño, manteniendo que aun en el caso de estimarse el recurso, jamás procedería dividir la deuda a partes iguales.

Tercero.

Planteado en estos términos el recurso de casación, procede, de conformidad con lo establecido en el art. 93.1 de la Ley jurisdiccional, iniciar su resolución, atendiendo a la cuestión que se precisa en el auto de admisión, que consiste en "determinar si, en supuestos de deudas solidarias de distintas Administraciones Públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, que divide entre los deudores por partes iguales, por no poder establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración", cuestión que ha de recibir una respuesta positiva, como reconocen las dos partes recurridas y resulta de la jurisprudencia que interpreta los preceptos legales aplicables.

La jurisprudencia viene señalando el fundamento de la responsabilidad solidaria de las Administraciones públicas, caso de la sentencia de 5 de febrero de 2005 (rec.518/2003), con referencia a la de 23 de noviembre de 1999, declarando que "El principio de solidaridad entre las Administraciones públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana, como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones no sólo cuando, a partir de la entrada en vigor del artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se dan fórmulas "colegiadas" de actuación, sino también, al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas (v. gr., sentencia de 13 de febrero de 1997, recurso número 14259/1991). Sin embargo, tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. En estos casos se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño (v. gr., sentencia de 15 de noviembre de 1993)."

Este planteamiento jurisprudencial tiene su plasmación sustantiva en el art. 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que, aun cuando no resulta de aplicación por razones temporales, conviene reproducir en cuanto recoge no solo los supuestos de gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación sino, genéricamente, otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, disponiendo: "1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación."

La solidaridad en el ámbito externo, como garantía de indemnidad patrimonial del perjudicado, responde a dos criterios: uno de carácter formal y específico, cuando la intervención de varias Administraciones en la producción del resultado es consecuencia de fórmulas de gestión conjunta establecidas al efecto; y otro de carácter general que incluye todos los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la gestión del servicio y producción del resultado, cuando no sea posible discernir el alcance de la responsabilidad de cada una en atención a criterios de competencia, interés público tutelado o intensidad de la intervención.

En lo que atañe al ámbito interno, de distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes, la regulación administrativa no es completa, si bien refleja la mancomunidad como regla. Así en el caso de fórmulas de gestión conjunta y ya en el anterior art. 140 de la Ley 30/1992, se dispone que el instrumento regulador de tal actuación podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes

Administraciones públicas, y en los demás supuestos habrá de estarse, según la jurisprudencia, que se refleja ahora en el art. 33.2 de la Ley 40/2015, al criterio formal de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes.

En tal situación y por lo que se refiere a los supuestos en los que la aplicación de dichos criterios no permitan determinar la responsabilidad de cada Administración, habrá de acudirse a la normativa común de las obligaciones mancomunadas establecida en el Código Civil, concretamente los arts. 1.145 y 1.138, que establecen, para tales supuestos, la presunción de responsabilidad por partes iguales.

En consecuencia y como ya hemos indicado al principio, la cuestión planteada en el auto de admisión de este recurso ha de responderse en el sentido de considerar que en supuestos de deudas solidarias de distintas Administraciones Públicas, es aplicable la presunción de mancomunidad de las deudas, que divide entre los deudores por partes iguales, por no poder establecerse el porcentaje concreto de culpa de cada Administración.

Cuarto.

Partiendo de esta respuesta a la cuestión suscitada en el auto de admisión, la controversia planteada para resolver el recurso de casación se refiere al hecho de que la Administración, que habiendo abonado la totalidad de la deuda, reclama de las demás responsables solidarias el pago a partes iguales, no ha justificado la imposibilidad de determinar el grado de participación de las mismas a efectos de su cuantificación.

Efectivamente el art. 1145 del Código Civil establece como primer criterio de reclamación frente a los demás deudores solidarios, en sus relaciones internas mancomunadas, la parte que a cada uno corresponda, es decir, la responsabilidad proporcional a la participación que cada uno ha tenido en la generación de la deuda, en este caso la producción de los daños y perjuicios causados, lo que concuerda con las previsiones de la normativa administrativa en los términos que antes hemos señalado, mientras que la reclamación por parte iguales resulta procedente y se presume cuando de la propia obligación no resulta otra cosa, según dispone el art. 1138 del citado cuerpo legal, de manera que, para determinar la posibilidad de delimitar y cuantificar las cuotas de responsabilidad de cada deudor solidario, ha de estarse "al texto de las obligaciones", dice el citado precepto, es decir, a los términos en que se contrae y establece la obligación de que se trate.

La reclamación es consecuencia de la solidaridad establecida frente al acreedor para el abono de la deuda o indemnización y se justifica en cuanto responda a los términos y criterios que delimitan el contenido obligacional exigible a cada uno de los responsables solidarios en sus relaciones internas, que en ámbito administrativo se plasma en los criterios normativos y jurisprudenciales que acabamos de indicar en el anterior fundamento de derecho, de manera que es esta delimitación la que justifica el alcance de la reclamación, sin perjuicio de que pueda impugnarse por lo deudores solidarios en cuanto entiendan que debe ser otra la distribución y así lo justifiquen.

En estas circunstancias y ya en relación con el caso concreto, se observa que en la sentencia de esta Sala de 2 de febrero de 1999 (rec. 1997/1992), ante el motivo de casación formulado por la Comunidad de Madrid, por infracción del artículo 1137 del Código Civil, dado el carácter general de no solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones, y considerando que había sido la Administración Municipal la que impidió el desarrollo del Plan Parcial, sin que la Comunidad de Madrid decidiera con su aprobación definitiva del Plan la desclasificación de los terrenos que había sido decidida por la Administración Local en sus actos de aprobación inicial y provisional, porque además tampoco tenía competencia para ello, este Tribunal, tras rechazar las alegaciones que sobre su participación efectúa la Comunidad de Madrid, declara que: "no puede existir infracción del artículo 1137 del Código Civil, que establece el principio de no solidaridad, salvo pacto expreso, en el cumplimiento de las obligaciones entre particulares, no aplicable, desde luego, a los actos de la Administración pública como ya ha venido a reconocer de modo expreso el artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y porque como ya ha reconocido esta Sala --sentencia de 15 de noviembre de 1993--, la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuadra en el campo de las garantías del ciudadano, lo que implica que para su virtualidad práctica, en los supuestos de actuación de varias Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración independientemente de que en el aspecto interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificación de la participación. Por ello, se estima conforme a derecho la atribución de la solidaridad en el cumplimiento de la citada obligación indemnizatoria, a la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y al Ayuntamiento de Tres Cantos, que asumió lo actuado por el Ayuntamiento de Colmenar al

segregarse de su término municipal con las obligaciones inherentes a su independencia. Las citadas Sentencias por el recurrente no contradicen lo expuesto, al referirse a supuestos en que la atribución de responsabilidad correspondería claramente a una Administración determinada". Declaración que se funda en el régimen de responsabilidad solidaria a que se refiere el art. 140 de la Ley 30/1992 en relación con la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas en el ámbito externo y en general en garantía de indemnidad patrimonial del ciudadano. Pero la sentencia se refiere igualmente al aspecto interno de la relación entre las Administraciones, a efectos de la imputación de responsabilidades, remitiendo a las circunstancias de cada caso concreto. No se ocupa directamente de este aspecto interno, pero contiene apreciaciones, para justificar el mantenimiento de la responsabilidad solidaria, que se refieren a la participación de las tres Administraciones en las actuaciones administrativas que dieron lugar a los perjuicios objeto de indemnización.

Así, en el último inciso de la sentencia que se acaba de reproducir y para rechazar la aplicación de las sentencias invocadas por la allí recurrente, descarta que la responsabilidad corresponda claramente a una Administración determinada, y en el fundamento de derecho tercero, resolviendo el motivo de casación en el que se invocaba la no indemnizabilidad de perjuicios o daños, por modificación o revisión del planeamiento, se refiere el desarrollo de las actuaciones administrativas en los siguientes términos: "el supuesto ahora enjuiciado, fue presentado a la Coplaco el 20 de julio de 1967 el proyecto de Plan Parcial de Ordenación del Soto de Viñuelas, siendo aprobado definitivamente por la citada entidad metropolitana la primera fase del Plan Parcial el 10 de enero de 1968, y denegada la aprobación de su segunda y tercera fase el 20 de diciembre de 1972, pero el Tribunal Supremo en sentencia de 13 de noviembre de 1975, estimó el recurso presentado al efecto y decretó que esas dos fases habían quedado definitivamente aprobadas por silencio en septiembre de 1967.

A su vez la Coplaco denegó en 1978 el proyecto de urbanización de la tercera fase de ese Plan Parcial, y el 14 de febrero de 1979 el mismo proyecto de la segunda fase.

El Ayuntamiento de Colmenar Viejo denegó también la aprobación inicial del Proyecto de Urbanización de las segunda y tercera fase del referido Plan Parcial, el 6 de septiembre de 1982, aunque el Tribunal Supremo en sentencia de 8 de julio de 1988 estimando en parte el recurso anuló tales acuerdos en lo relativo a las exigencias impuestas por la Administración sobre cesión del aprovechamiento medio si bien no declaró la aprobación de proyecto en tanto no se aprobara la reparcelación obligatoria, manteniendo las exigencias del Acuerdo relativas a que la construcción de los accesos deberá atenerse al Plan Parcial y la de cumplir la garantía del articulo 46.c) del Reglamento de Planeamiento.

Por último. el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo el 5 de marzo de 1987 en el que se clasificaba el suelo correspondiente a las fases segunda y tercera del referido Plan Parcial, como no urbanizable, de protección agrícola de regadío y de protección ecológica, en lugar de suelo urbanizable programado de la anterior ordenación.

Tal como acertadamente, mantiene la sentencia impugnada, la falta de ejecución del Plan Parcial antecitado, ha tenido por causa fundamental la Actuación de la Administración, tanto Comunitaria como Local porque la imposibilidad de esa ejecución con anterioridad a la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar, se ha producido, en primer lugar por la no ajustada a derecho denegación de la aprobación de las fases segunda y tercera de ese Plan Parcial efectuada por Coplaco el 20 de diciembre de 1972, que según la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1975, estaban ya aprobadas tales fases, por silencio positivo desde septiembre de 1967. Es llano que ya desde esta fecha, hubieran podido ser presentados, los oportunos proyectos de urbanización y no en la fecha en que se formularon.

La propia sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1988, en su fundamento jurídico duodécimo, calificó tal actitud obstativa de la Administración, al expresar que en el sistema de cooperación es la Administración la que lleva la iniciativa de la acción urbanizadora, no habiéndose visto, en este supuesto, iniciativa alguna de la Administración y "si por el contrario, se han visto dificultades y obstáculos puestos por ella misma a la colaboración de los particulares desde el primer momento, como ya lo evidencia nuestra sentencia anterior de 13 de noviembre de 1975, y sigue demostrándose actualmente al querer introducirle a este Plan de la Ley vieja, exigencias de la Ley nueva que no le son de aplicación."

Tal como ya declaró este Tribunal, conforme a lo acabado de expresar, ha sido la Administración Local de Colmenar Viejo --hoy de Tres Cantos--, la que se ha opuesto de modo reiterado a la ejecución del Plan Parcial citado, con sus actos obstativos no conformes a derecho, sobre la denegación de los proyectos de urbanización y con la posterior aprobación inicial y provisional de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo.

Como ya hemos dicho también la Administración supramunicipal, fue determinante, a través de Coplaco, por la denegación antijurídica de la aprobación del Plan Parcial --2ª y 3ª fases-- antecitado en 1972, coartando, pues, su inmediato y rápido desarrollo ejecutivo. No hemos de olvidar que las funciones y competencias de la Coplaco fueron transferidas a la Comunidad de Madrid por Real Decreto 1992/83 de 20 de julio en materia de Ordenación de Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, por lo que se subrogó respecto de Coplaco en los efectos y consecuencia de la actividad urbanística de ésta."

Estas referencias a la actuación administrativa, que incluyen las que se citan en la sentencia recurrida, llevan a concluir que no es de apreciar la infracción del artículo 87.2 de la Ley del Suelo, denunciada en este motivo, por la declaración de responsabilidad solidaria de las tres Administraciones, cuya actuación se describe en la sentencia sin ponderar la mayor o menor incidencia en el resultado lesivo, con párrafos que aluden, incluso, a un plano de igualdad, como el que afirma que "la falta de ejecución del Plan Parcial antecitado, ha tenido por causa fundamental la Actuación de la Administración, tanto Comunitaria como Local", lo que se desprende igualmente de la descripción paralela, en distintos párrafos de la intervención de la Administración Local y de la Comunidad Autónoma. En todo caso y en contra de lo que se sostiene en la sentencia recurrida, la descripción de la intervención de ambas Administraciones, que justifica la declaración de responsabilidad solidaria, no evidencia ni pone de manifiesto un grado de intervención en la producción del perjuicio indemnizado, que pueda concretarse en un porcentaje de participación aplicable a la cantidad fijada como indemnización solidaria.

Tampoco puede acudirse para ello a un instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta, a que se refiere el art. 140 de la Ley 30/92 que se invoca en aquella sentencia, en el que se determine la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

Ha de significarse al respecto, que los Ayuntamientos recurridos cuestionan la falta de justificación por la Comunidad de Madrid de la imposibilidad de efectuar una distribución concreta de responsabilidades distinta de la igualdad, pero en ningún momento aventuran, ni siquiera de forma aproximada, unos concretos porcentajes o criterios de distribución, que justifiquen la no aplicación de la presunción de distribución por partes iguales.

Tampoco altera la situación la circunstancia de que la solidaridad del Ayuntamiento de Tres Cantos sea consecuencia de la segregación del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, pues ello es un hecho jurídico que fue tomado en consideración por las sentencias que declararon su responsabilidad solidaria, sin que se hiciera precisión alguna sobre el alcance de tal solidaridad, por razones de tiempo o efectos de la segregación en relación con la producción del resultado lesivo, que en todo caso incidiría en la distribución de los dos tercios de la deuda total entre ambos Ayuntamientos, pero no en la exigencia de dicha cantidad a los mismos por parte de la Comunidad de Madrid.

En estas circunstancias ha de considerarse justificada la reclamación por partes iguales efectuada por la Administración autonómica, que efectuó el pago íntegro de la deuda, a las demás administraciones declaradas responsables solidarias, en cuanto resulta conforme con los términos en que se declaró la responsabilidad solidaria, de los que no resulta ni cabe discernir con certeza una distribución distinta de la responsabilidad entre las Administraciones intervinientes, que tampoco se concreta por los Ayuntamientos que se oponen a ello, por lo que debe operar la presunción de imputación por partes iguales establecida en el art. 1138 del Código Civil.

En consecuencia, procede la estimación del recurso, casando la sentencia recurrida y confirmando la dictada con fecha 22 de noviembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 de Madrid en el recurso 223/2016.

Quinto.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Estimar el recurso de casación n.º 6633/2018, interpuesto el Letrado de la Comunidad de Madrid contra la sentencia de 16 de mayo de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso apelación 244/2018, que casamos; y confirmamos la sentencia dictada con fecha

22 de noviembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 de Madrid en el recurso 223/2016; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Ines Huerta Garicano Cesar Tolosa Tribiño Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.