

La privación mediante acto legislativo de derechos de naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario.

Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso administrativo, sección 4ª, de 9 de julio de 2012 (Roj STS 4714/2012)

Antecedente normativo

Cita:

-Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y de valoraciones.

-Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

-Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación territorial de las Illes Balears.

1. Planteamiento

El Tribunal Supremo resuelve un recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, que estima parcialmente un recurso contencioso administrativo, interpuesto contra la denegación presunta de una reclamación patrimonial formulada por los daños y perjuicios que la entrada en vigor de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación territorial de las Illes Balears, ha ocasionado al recurrente.

La citada Ley, en su disposición adicional duodécima, estableció la clasificación automática como suelo rústico de los terrenos que se encontraran en una franja de 500 metros o de 100 metros, según se tratara de Mallorca, Ibiza, Menorca o Formentera, medida desde el límite interior de la ribera del mar. Se excluían de esta desclasificación aquellos terrenos que fueran suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización que contaran con proyecto de urbanización aprobado definitivamente. También se excluían aquellos terrenos clasificados como urbanizables o aptos para la urbanización, que dispusieran de Plan Parcial aprobado definitivamente, en los que se hubieran realizado, en ejecución del planeamiento, obras de urbanización que precisaran completar su desarrollo urbanístico a efectos de garantizar la ejecución de la totalidad de las infraestructuras y de servicios exigibles.

El recurrente había adquirido una serie de terrenos y había presentado el proyecto de urbanización que se encontraba en fase de aprobación inicial cuando entró en vigor la referida Ley, y que fue denegado con posterioridad.

En la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, el Consejo consultivo de la Comunidad autónoma sólo le reconoce la indemnización de la cantidad derivada de facturas abonadas y que han resultado gastos inútiles, pero no acepta la indemnización por la reducción de aprovechamiento urbanístico.

Interpuesto recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta, el Tribunal Superior de Justicia estima parcialmente el recurso, anula el

acto administrativo presunto y declara que el recurrente tenía derecho a una cierta cantidad, a la que se había de añadir el importe de ciertas facturas fechadas en 1989 y en 1990, todo ello en concepto de los daños ocasionados derivados de la redacción de instrumentos urbanísticos que devinieron inservibles tras la entrada en vigor de la Ley 6/1999, de 3 de abril.

El recurrente interpone recurso de casación por infracción de los artículos 139 y siguientes de la Ley de Régimen jurídico y del procedimiento administrativo común, de los artículos 41 y 44 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y de valoraciones y los artículos 9.3, 24, 106.2 y 103 de la Constitución. Considera que su pretensión no puede verse reducida al reconocimiento de la recuperación de unos limitados gastos, que no hubiera realizado de saber que su inversión iba dirigida al fracaso. Que debería ser resarcido de todos los gastos, directos e indirectos que tuvo que afrontar, por la redacción de instrumentos urbanísticos y de obras de urbanización necesarios para la ejecución del Plan de ordenación que devinieron inservibles con la entrada en vigor de la Ley. Finalmente considera que la mera aprobación del Plan parcial es suficiente para ser indemnizado por la disminución del aprovechamiento urbanístico.

2. Consideraciones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo en la resolución del recurso, en primer lugar, recuerda la doctrina en materia de responsabilidad por actos legislativos en el ámbito urbanístico (a); y, en segundo lugar, analiza los motivos del recurso de casación interpuesto, entre los que aquí se destaca el quebrantamiento del principio de confianza legítima en relación con los actos reglados de la Administración (b).

a) Doctrina en materia de responsabilidad por actos legislativos en el ámbito urbanístico

El Tribunal recuerda su doctrina respecto la responsabilidad patrimonial por actos legislativos en el ámbito urbanístico. Así, trae a colación la sentencia de 30 de junio de 2001, reproducida parcialmente en la de 17 de junio de 2009, en la que se recoge la necesidad de que existan derechos consolidados para que resulte procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento *“mediante acto legislativo en línea con las previsiones del art. 87 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976.”*

Esta última sentencia, respecto a una Ley de ordenación territorial autonómica que no contenía una previsión indemnizatoria para la desclasificación de terrenos, decía que *“la privación mediante acto legislativo de derechos de esta naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario, mediante la escalonada incorporación de derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario, tales como el derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, o el derecho a edificar y a la edificación. De manera que solo cuando los deberes del propietario en el proceso urbanizador han sido cumplidos puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial, toda vez que solo en tal caso ha contribuido a que dicho ejercicio sea posible.”*

Este criterio ha sido recogido en sentencias posteriores sobre

responsabilidad patrimonial de la administración autonómica legisladora. Lo que significa que *“para la determinación del grado del derecho consolidado deben ponerse en relación los derechos de planeamiento con los deberes que el mismo impone.”*

Este criterio se aplica respecto de cambios de planeamiento operados por instrumentos urbanísticos. Es necesaria la patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos para poder reclamar responsabilidad patrimonial. En este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007 exige, para el reconocimiento de la responsabilidad, los siguientes presupuestos:

“a) Cuando, de conformidad con el desarrollo del proceso urbanístico, se hayan llegado auténticamente a patrimonializar las facultades susceptibles de integrarse en cada estadio de ese derecho, y,

b) Cuando, habiéndose cumplido en tiempo todos sus deberes, la Administración lleve a cabo alguna actuación contraria a Derecho que ocasione un daño antijurídico al propietario.”

Centrados en el ámbito urbanístico, el Tribunal Supremo, en su Fundamento jurídico 6, recuerda que *“nuestro sistema, ..., ha funcionado y funciona, bajo la exigencia de la patrimonialización o consolidación de los derechos urbanísticos para que pueda generarse alguna pretensión indemnizatoria derivada de responsabilidad patrimonial de la administración.”*

La jurisprudencia exige el cumplimiento, al propietario de los terrenos, *“de todos los deberes urbanísticos mediante su concreción material (no solo la cesión de suelo, sino también el deber de urbanizar en el plazo establecido) por lo que esa absoluta falta de patrimonialización conlleva la no infracción de los artículos 41 y 43 de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, de 13 de abril.”*

No basta la mera aprobación del planeamiento para patrimonializar, pues una cosa es el reconocimiento de aprovechamiento (expectativa de derecho) y otra que éste se patrimonialice (derecho indemnizable).

b) Principio de confianza legítima

De los motivos invocados por el recurrente y analizados por el Tribunal, interesa detener nuestra atención en el relativo a la quiebra del principio de confianza legítima, recogido expresamente en el artículo 3 de la Ley de Régimen jurídico y del procedimiento administrativo común.

El Tribunal Supremo trae a colación la sentencia de 27 de abril de 2007 en la que se recordaban los pronunciamientos anteriores recogidos en las sentencias de 20 de mayo y de 24 de noviembre de 2004 en las que se reconoce que, si bien la actuación de la Administración puede inducir a los ciudadanos a esperar cierta conducta, de manera que una decisión adversa pudiera considerarse como un quebrantamiento de la buena fe y defraudar expectativas legítimas y pudiera imponer el deber de indemnizar las expectativas defraudadas o de compensar económicamente el perjuicio ocasionado, no siempre es así.

El Tribunal al respecto afirma que *“no sería correcto deducir de esta doctrina que pueda exigirse a la Administración la efectiva satisfacción de lo demandado*

cuando ésta haya de ajustarse a una conducta normativamente reglada y se aprecie la ausencia de uno de los requisitos que permitan el otorgamiento de lo solicitado. Es decir: la plena satisfacción de la pretensión desatendida no puede obtenerse en aquellos supuestos en los que está excluido el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y sometida su decisión al cumplimiento de determinados requisitos legales, cuya carencia ha de impedir acceder a lo solicitado."

En el caso que nos ocupa, es necesaria la patrimonialización de los derechos urbanísticos para la entrada en juego del principio de confianza legítima.

El Tribunal señala que *"la regulación legal no se ve alterada por el principio de confianza legítima. Son los propios instrumentos urbanísticos en conjunción con la legislación urbanística los que fijan los plazos para el desarrollo urbanístico y la ulterior patrimonialización por haber llegado el plan a su fase final."*

Se trata de estadios en los que el cumplimiento temporal de los deberes establecidos en la Ley, es plenamente conocido por los afectados para que pueda alcanzar su materialización. En el caso de restricción de derechos, una vez consolidados, entraría en juego el instituto de la responsabilidad patrimonial.

El principio de confianza legítima no opera cuando ha existido una dilación en las actuaciones propias de la ejecución urbanística, imputable al propietario.

3. Conclusiones del Tribunal Supremo

A juicio del Tribunal para que pueda generarse alguna pretensión indemnizatoria de la actuación de la Administración en esta materia, es necesario patrimonializar los derechos de aprovechamiento reconocidos en el planeamiento. Esta falta de patrimonialización se recoge en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia recurrida en casación, en la que se afirma que el recurrente no patrimonializó el aprovechamiento urbanístico pues lo desarrollado fue mínimo en un espacio prolongado de tiempo.

Es, pues, requisito imprescindible que el propietario del suelo haya cumplido todos los deberes urbanísticos mediante su concreción material, no con una mera cesión de derechos; este incumplimiento conlleva a considerar que no se ha infringido lo establecido en los artículos 41 y 43 de la Ley de Régimen del suelo y valoraciones. En palabras del Tribunal *"Es preciso la observancia de todos los deberes urbanísticos establecidos en el art. 18 de la Ley 6/1998 para declarar la consolidación del derecho al aprovechamiento urbanístico establecido en el planeamiento respecto del que se reclama indemnización, en la forma que, actualmente, de forma más prístina establece el art. 7. 2 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio."*

Añade el Tribunal que *"de toda la doctrina queda claro que la modificación del planeamiento sólo genera responsabilidad patrimonial de la Administración cuando se produce minoración del aprovechamiento urbanístico patrimonializado en los términos previstos en el art. 41 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, esto es que tenga lugar la reducción antes de transcurrir los plazos para su ejecución o que no se hubiese llevado a cabo por causas imputables a la Administración, ..."*

Respecto del caso planteado recuerda lo manifestado por la sección sexta

de esta sala de lo contencioso en sentencia de 17 de junio de 2009: "... la privación mediante acto legislativo de derechos de esta naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario, mediante la escalonada incorporación de derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario, tales como el derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, o el derecho a edificar y a la edificación. De manera que solo cuando los deberes del propietario en el proceso urbanizador han sido cumplidos puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial, toda vez que solo en tal caso ha contribuido a que dicho ejercicio sea posible.

En este sentido, esta Sala viene declarando que no puede considerarse incorporado al patrimonio del propietario el caso de un plan parcial aprobado que estaba escasamente ejecutado, pues 'en modo alguno puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor urbanístico del terreno, como pretenden los recurridos, dado que, por una parte, los planes parciales no se encontraban en modo alguno en un grado avanzado de ejecución, como demuestra el hecho de que los peritos arquitectos a los que se encargó la valoración del terreno afirmaron que no se observaba obra significativa de urbanización' (STS 17 de febrero de 1998 recaída en el recurso de casación nº 327/1993)."