

¿Puede una ley cambiar la clasificación del suelo y, en este caso, cabe exigir indemnización al legislador?

Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, sección 5, de 25 de julio de 2013 (Roj STS 4289/2013).

Antecedente normativo

Cita:

-Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares.

-Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana.

-Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1. Planteamiento.

Se interpone ante el Tribunal Supremo un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que desestima un recurso contencioso administrativo en el que se pretende la revisión del planeamiento para reclasificar la finca propiedad del recurrente como suelo urbano y, subsidiariamente, el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, derivada de la desclasificación urbanística de la finca de su propiedad, con abono de la correspondiente indemnización.

El asunto se plantea tras la aprobación de un Plan Territorial Insular de Menorca que clasifica la finca del recurrente como suelo no urbanizable, en contravención, a juicio del mismo, de lo establecido en el Plan General de Ordenación Urbana vigente. El recurrente dirige la solicitud al Consejo Insular de Menorca con la pretensión de que se restituyan los terrenos a su correcta clasificación de suelo urbano o, subsidiariamente, proceda a satisfacer indemnización por reducción del aprovechamiento urbanístico de los terrenos por la inutilidad de los gastos invertidos en la urbanización.

La pretensión se funda en el hecho de que la parcela se clasificó como suelo urbano en el Plan General de Ordenación Urbana de 1974, clasificación que se mantuvo en su revisión aprobada en 1994. El recurrente afirma que había realizado obras de urbanización para dotar al suelo de los preceptivos servicios urbanísticos y que contaba con la autorización previa de la Consejería de Turismo para realizar apartamentos. Añade que a pesar de que la Ley 1/1991 de Espacios Naturales contemplaba que la parcela pasaba a ser suelo no urbanizable protegido, le era de aplicación la excepción de la propia Ley respecto a los suelos clasificados como urbanos antes de la entrada en vigor de la referida Ley, por cuanto su parcela contaba con los servicios urbanísticos básicos. El suelo nunca dejó de ser urbano y la desclasificación del suelo realizada por el Plan Territorial

era contraria, por tanto, a la revisión del Plan General de Ordenación aprobada en 1994, por ello, se debía desclasificar o bien indemnizar por la pérdida de aprovechamientos urbanísticos y por la inutilidad de los gastos invertidos en la urbanización.

2. Consideraciones del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Supremo, en primer lugar, se detiene en las razones del Tribunal Superior de Justicia en la desestimación del recurso contencioso administrativo para, en segundo lugar, entrar en el análisis de los tres motivos de casación.

El Tribunal Superior de Justicia respecto la clasificación del suelo (a) y de la reclamación de responsabilidad patrimonial (b), señaló lo siguiente.

a) Clasificación del suelo

El Tribunal Superior de Justicia admite que en la revisión del Plan General efectuada en 1994 existen planos contradictorios respecto la clasificación del suelo, pero considera que no ha quedado acreditado que el recurrente hubiera realizado obras de urbanización, por ello, tras la entrada en vigor de la Ley 1/1991, y dado el carácter reglamentario del Plan General, la posible contradicción en la clasificación del suelo, se ha de resolver a favor de la establecida en la Ley, sin que se le pueda aplicar las excepciones previstas en la misma.

En este sentido, el Tribunal de instancia afirma que desde el punto de vista formal, la parcela en cuestión se encontraba según la Revisión del Plan General de Ordenación de 1994 clasificado como suelo de "*Reserva Urbana*", equivalente al suelo no urbanizable protegido, por lo que no le resultaba de aplicación la excepción de la Ley 1/1991. A la misma conclusión llega en aplicación de consideraciones no formales, esto es, por aplicación del concepto de suelo urbano por consolidación o por tener servicios urbanísticos adecuados para servir a la edificación, conforme al artículo 2.1 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre; el Tribunal declara que no consta que los terrenos cumplieren con los requisitos relativos a disponer de la totalidad de los servicios exigidos en el art. 2.1 del RDL 16/1981, no consta la existencia de infraestructuras de evacuación de aguas residuales, ni que cumplieren con el requisito adicional que impone la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a estar integrados en la malla urbana.

Reconoce el Tribunal que si bien existe cierta contradicción entre la clasificación de la Ley 1/1991 y la contenida en la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 1994, ésta ha de resolverse a favor de la primera puesto que el plan es una norma de carácter reglamentario que no puede contradecir otra con rango de ley, "*sólo la misma Ley o una posterior podía habilitar al planificador a tal efecto y no consta dicha habilitación para los terrenos en cuestión*".

El recurso planteado, por otro lado, se ha de centrar en la legalidad de la desestimación de la petición de revisión de la clasificación realizada en el Plan Territorial Insular de Menorca aprobado en 2003, desestimación que se considera conforme a derecho por cuanto la Ley 1/1991 impide realizar otra clasificación.

b) Responsabilidad patrimonial

Respecto la pretensión de responsabilidad patrimonial, el Tribunal Superior

de Justicia la rechaza por cuanto el Plan Territorial Insular de Menorca, ante la existencia de *“dos normas antagónicas respecto a la clasificación del suelo en cuestión y siendo las dos de aplicación directa, vino obligada a aplicar la clasificación que resultaba de la norma de rango legal y por tanto prevalente, añadiendo que esta decisión no generó perjuicio indemnizable al recurrente por cuanto respecto de la reducción de aprovechamientos, ‘(...) 1º) no había aprovechamientos patrimonializados susceptibles de ser reducidos o suprimidos.... ni se había aprobado definitivamente el proyecto de urbanización, ni se había integrado la parcela en proyecto de compensación alguno, ni gozaba de los servicios urbanísticos básicos. La clasificación como suelo "urbano" era nula por contravenir una norma de rango legal y de la clasificación formal por la Revisión/1994 no cabe extraer automáticamente la incorporación de aprovechamientos inexistentes’.*”

Respecto de los gastos inútiles derivados del referido Plan Territorial, el Tribunal niega su procedencia por cuanto *“los gastos reclamados, todos son anteriores a 1991 y la decisión normativa que determinó su inutilidad fue precisamente la Ley 1/1991 de Espacios Naturales que clasificó no urbanizable la referida parcela. Así, es reclamación que debería haberse solicitado del "Estado Legislador" (ver Disposición Adicional 6ª de la Ley 1/1991)”,* aunque el derecho a reclamar, en 1994, momento en el que se aprueba la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana que recoge la parcela como "urbana", ha prescrito.

Reconoce, sin embargo, el derecho del recurrente a ser indemnizado por los daños y perjuicios ocasionados por el error producido en la revisión del PGOU de 1994, ya que *“si por error en los planos contradictorios de la Revisión o en la contradicción entre algunos de estos y la norma escrita se generó en el recurrente la duda respecto a su correcta clasificación, las consecuencias no pueden ser la de que el Plan territorial tenga que asumir una clasificación ilegal, sino otras como las de que el ahora recurrente pueda reclamar de las administraciones intervinientes en la aprobación de la Revisión PGOU/1994 los daños y perjuicios derivados de la confusión provocada por la ilegal revisión. No puede obviarse que las Administraciones codemandadas -...- intervinieron en la indebida identificación como suelo urbano de los terrenos y sin duda el propietario podrá reclamar responsabilidad patrimonial en el caso de haber asumido gastos en la confianza de la legalidad de la Revisión del planeamiento municipal.”*

El Tribunal reconoce al recurrente el plazo de un año *“a contar desde la notificación de esta sentencia, para interesar de las Administraciones codemandadas aquellos daños y perjuicios que se le han provocado con la incorrecta o errónea clasificación de su parcela en el PGOU/1994. Y decimos desde esta sentencia porque es ahora cuando se ha constatado la ilegalidad de la Revisión de 1994 y ya se ha explicado la imposibilidad de acordar en esta sentencia la declaración de nulidad de la disposición ilegal del planeamiento municipal.”*

3. Consideraciones del Tribunal Supremo

El recurso de casación se fundamenta en tres motivos, de los que estas líneas se centrarán en los relativos a la infracción de la jurisprudencia sobre el carácter reglado de la clasificación del suelo urbano (a) y a la infracción de la

jurisprudencia relativa a la responsabilidad del Estado Legislador (b).

a) Carácter reglado de la clasificación del suelo

Respecto al primer motivo, el Tribunal Supremo, tras reconocer el carácter reglado de la clasificación del suelo, se detiene en los criterios legales y jurisprudenciales de la Sala sobre los requisitos para la clasificación como urbano. Así, entre los primeros, cita el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones que, como ya se recogiera en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) y en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril), dice "*Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística*", requisitos perfilados en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

A su vez, ya con posterioridad a los hechos del asunto planteado, "*en el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR08), en la redacción dada a su artículo 12.3 por la reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR), se establece una nueva definición -...- de la actual "Situación básica de suelo urbanizado"*.

Respecto la jurisprudencia recuerda cómo se ha venido en afirmar que la sola existencia "*de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 de la Ley del Suelo no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquella no se encuentra enclavada en la malla urbana*".

Añade que en la sentencia de 7 de julio de 2003 ya se expuso que "*la "reviviscencia" del viejo Texto de 1976 determina, asimismo, la entrada en juego de los artículos 23 a) del Reglamento de Planeamiento y 2.1.a) del Real Decreto-Ley 16/81, que exigen el requisito de la suficiencia de los servicios urbanísticos para que los terrenos puedan ser considerados como suelo urbano. Este criterio de la suficiencia de los servicios, junto con el de la inserción de los terrenos en la malla urbana, principio recogido expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, han venido marcando la jurisprudencia de este Tribunal en orden a la clasificación del suelo urbano, de suerte que cuando, como ocurre en el presente caso, los servicios no son suficientes para la edificación que haya de construirse, o siéndolo no estén insertos en la referida malla urbana, esta Sala viene negando a tales terrenos la consideración de suelo urbano*". En la sentencia de 27 de junio de 2003 se añade que "*si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno (sentencias de 16 de abril de 2001, 17 de septiembre y 7 de junio de 1999, y las que en esta última se citan)*".

El concepto de malla urbana se recoge en diferentes sentencias entre las que cita la de 21 de julio de 1997, 6 de marzo de 1997, 18 de diciembre de 1997 y 13 de mayo de 1998, en las que se aclara que el requisito de estar integrado en la malla urbana exige *“que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente”* (sentencia de 23 de diciembre de 2004).

En el supuesto planteado no se ha acreditado que el terreno en cuestión cuente con los servicios precisos para su clasificación como urbano.

b) Responsabilidad del Estado Legislador

El recurrente fundamenta este motivo de casación al entender que el cómputo del plazo de un año para instar la acción de responsabilidad comienza a correr desde que la Administración dicta el acto aplicativo de la Ley o desde la efectividad del acto lesivo y no desde la fecha en que se dictó la Ley generadora de la responsabilidad.

Al margen de que, a juicio del Tribunal Supremo, la pretensión de responsabilidad patrimonial debe ser objeto de reclamación previa y específica en vía administrativa y que, en el recurso de casación planteado, *“resulte artificioso el debate sobre el plazo del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la Ley 1/1991, de Parlamento Balear y la posible caducidad de la acción, ya que la pretensión indemnizatoria planteada por la recurrente, además de no plantearse con carácter autónomo, debió dirigirse al Gobierno de la Comunidad Autónoma, no al Consejo Insular”*, entra a determinar los supuestos de procedencia de responsabilidad por acto legislativo.

Así, en primer lugar, advierte que el recurrente a la vista de los términos de la solicitud y de la demanda *“ejercitaba una acción de responsabilidad patrimonial, fundada en que el administrado no tiene el deber de soportar el daño que ha ocasionado una actuación administrativa que puede ser conforme a Derecho, por eso se pide con carácter subsidiario y para el caso de no estimarse la pretensión principal de mantenimiento de la clasificación urbana del suelo, y tal pretensión necesitaba haber sido planteada previamente ante la Administración a diferencia de la pretensión de indemnización de daños y perjuicios que puede hacerse directamente ante el tribunal.”*

Al respecto señala que es doctrina jurisprudencial consolidada *“que no es admisible que la responsabilidad patrimonial se plantee como pretensión subsidiaria para el caso de que no se acceda a la pretensión principal de anulación del planeamiento o disposición, pues en tal caso es una pretensión autónoma de la anulación de la actuación administrativa recurrida y debe solicitarse previamente en vía administrativa, como así se indica en las STS de 2 de noviembre de 2012, RC 3464/2009 y RC 1524/2009 y de 18 de mayo de 2012, RC 61/2009.”*

Respecto a la responsabilidad por actos del poder legislativo, el Tribunal Supremo recuerda que el marco normativo es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común; ésta, en su artículo 139, establece que *“las Administraciones*

Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que estos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos."

El Tribunal Supremo recuerda cómo en la sentencia de 17 de junio de 2009, RC 944/2005, en un supuesto de responsabilidad por actos del poder legislativo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en que se planteaba la posible indemnización por la desclasificación del suelo urbanizable a rústico operada por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Fiscales, tras recordar el marco legislativo aplicable, afirmó lo siguiente: *"hemos de estar en la responsabilidad de la Administración por acto legislativo a la indicada regulación legal del mismo modo que la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia está sujeta a la configuración legal, ex artículos 106 y 121 de la CE, respectivamente. Este reconocimiento legal pretende regular un supuesto particular de responsabilidad al considerar que el poder legislativo puede originar también daños y perjuicios a los ciudadanos de modo similar a los que ocasionan los demás poderes del Estado. Teniendo singular importancia esta afirmación en los Estados compuestos por la pluralidad de órganos legislativos, parlamentos autonómicos, que comporta la aprobación de leyes, con las características de inmunidad al control judicial previsto en el artículo 106.1 de la CE, y sin sujeción a las normas que rigen la actuación los órganos administrativos, como pertenece a la propia naturaleza de la ley".* Consideró que *"solo cabe estimar la responsabilidad patrimonial por acto legislativo cuando se produce un daño efectivo debido a actos de aplicación de las leyes, que origina un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos afectados de manera concreta por las actuaciones administrativas anteriores y conexas con la aprobación de la Ley",* y 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".*

Es necesario, para admitir responsabilidad por acto legislativo en casos de cambio de planeamiento, que existan derechos consolidados y tal ocurre, como se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2001, *"a) cuando existe un plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento por causas imputables a la Administración (sentencias de 1 de febrero de 1982 y 16 de diciembre de 1985); b) cuando el plan parcial se encuentra en la fase final de realización y la modificación afecta a una parte de los propietarios que han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación, sin haber obtenido*

beneficio equivalente y resultar, por ello, discriminados con el resto de los propietarios del sector (sentencias de 29 de septiembre de 1980, 30 de junio de 1980, 24 de noviembre de 1981, 1 de febrero de 1982, 6 de julio de 1982, 20 de septiembre de 1982, 28 de marzo de 1983, 25 de abril de 1983, 14 de junio de 1983, 10 de abril de 1985, 12 de mayo de 1987, 24 de abril de 1992 y 26 de enero de 1993, recurso número 4017/1990); y c) cuando el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del plan precedente, realizar el pago de la indemnización pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento (sentencia de 20 de mayo de 1986)".

En el caso planteado, como quedaba acreditado en la sentencia de instancia, no constaba el cumplimiento del deber de cesión necesario para la adquisición del derecho al aprovechamiento, ni el cumplimiento del deber de urbanizar, por ello, no se observan derechos consolidados susceptibles de indemnización por acto legislativo.

4. Conclusiones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación, si bien advierte, como admite la sentencia de instancia, la posibilidad de indemnización por la contradicción en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 1994 respecto la clasificación del suelo que pudo generar en la recurrente confianza en la legalidad de tal clasificación, y por ello podría reclamar los gastos devengados por tal error clasificatorio, en el correspondiente procedimiento que no puede sustanciarse en el recurso de casación pues como ya se ha indicado en el apartado precedente la pretensión de responsabilidad patrimonial debe ser objeto de reclamación previa y específica en vía administrativa.

El Tribunal considera artificioso el debate sobre el plazo en este recurso pues, al margen de que no se ha planteado con carácter autónomo, debió dirigirse a la Comunidad Autónoma y no al Consejo Insular.