

## **Responsabilidad patrimonial por cambio sobrevenido de ordenación territorial o urbanística (STS de 10 de febrero de 2021)**

**Benjamín Górriz Gómez**

Juez sustituto

Diario La Ley, Nº 9829, Sección Comentarios de jurisprudencia, 14 de Abril de 2021, Wolters Kluwer

**LA LEY 3363/2021**

### **Resumen**

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2021 (Sec. 5ª, rec. casación 7639/2019, ponente D. Octavio Juan Herrero Pina), declara que «el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable».

### **I. Antecedentes**

Según resulta de la STS que se reseña, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó sentencia, por lo que interesa, por la que declaró la nulidad de la Disposición Transitoria Primera 4º del PGOU de Alfoz de Lloredo, conforme a la cual, las «licencias de construcción concedidas y proyectos de urbanización aprobados conforme a las Normas Subsidiarias y no ejecutadas mantendrán su vigencia hasta su declaración de caducidad».

Contra la sentencia interpusieron recursos de casación el Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo y el Gobierno de Cantabria.

### **II. Cuestión de interés casacional**

El auto del TS de admisión del recurso de casación consideró como cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, determinar «si el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, implica de forma automática el derecho a indemnización o si, por el contrario, este derecho procederá cuando, como consecuencia de un cambio en la ordenación, se modifique o extinga la eficacia de los correspondientes títulos administrativos habilitantes por *mor* del correspondiente procedimiento aplicable en al ámbito de cada Comunidad Autónoma. Esto es, si la entrada en vigor de una nueva ordenación implica de forma automática la extinción de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades o, por el contrario, la modificación o extinción de la eficacia de esos títulos se produce de conformidad con el procedimiento correspondiente aplicable en la Comunidad Autónoma».

### **III. STS de 10 de febrero de 2021 (rec. casación 7639/2019)**

La STS pone de manifiesto que la fijación de la cuestión de interés casacional responde a lo planteado por las partes, pero que el fundamento de la impugnación no distingue entre el acto administrativo de modificación o extinción de los títulos administrativos habilitantes y el nacimiento o hecho causante del derecho a la indemnización, y que no responde al que se refleja en la sentencia

de instancia, donde expresamente se señala que el litigio «consiste en determinar, como cuestión principal, si las licencias urbanísticas, previas a la aprobación del PGOUA no iniciadas y total o parcialmente incompatibles con él, mantienen o no su eficacia tras la publicación del Plan», y a ello se refiere la Sala de instancia cuando, tras el examen de la normativa aplicable, declara que «la norma establece que la extinción de facultades es una consecuencia obligada del cambio de ordenación territorial o urbanístico incompatible con ellas».

El derecho a la indemnización se anuda y es consecuencia inmediata de la realización del hecho causante de la lesión patrimonial que el perjudicado no tiene el deber de soportar

Entiende la STS que la argumentación de la Sala de instancia «es congruente con el sentido y alcance del art. 35.c) TRLS que se examina, señalando la propia sentencia que la norma no incluye declaración expresa alguna sobre la vigencia o extinción de licencias previas al nuevo planeamiento, regla que sí aparecía en el art. 238 de la Ley del Suelo de 1992 (extinción automática) y en el art. 42 de la Ley 6/1998 (inicio obligado de expediente de extinción), normas ambas que fueron declaradas conformes a la Constitución por el Tribunal Constitucional (SSTC 61/1997 y 164/2001) y razona sobre el

supuesto indemnizatorio contemplado en el precepto, que es la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes en cuanto viene determinada por el cambio sobrevenido de la ordenación urbanística, de manera que el precepto establece como daño indemnizable la pérdida o modificación de la eficacia del título habilitante y como hecho causante y título de imputación el cambio sobrevenido de la ordenación urbanística, en cuanto determinante de la pérdida de eficacia y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. En otras palabras, el derecho a la indemnización se anuda y es consecuencia inmediata de la realización del hecho causante de la lesión patrimonial — cambio sobrevenido de la ordenación urbanística— que el perjudicado no tiene el deber de soportar».

En estas circunstancias —continúa la STS reseñada—, «el planteamiento de los recurrentes, condicionando la pérdida de eficacia de los títulos habilitantes a la exigencia de la previa modificación o extinción de dichos títulos administrativos mediante el correspondiente procedimiento legalmente establecido, conjugando la legislación básica estatal con la legislación urbanística autonómica, supone alterar el título de imputación de la responsabilidad establecido en la norma estatal, que dejaría de ser el cambio de la ordenación urbanística incompatible con los títulos en cuestión, para pasar a identificarse con la existencia de la declaración administrativa de modificación o extinción del título habilitante, que obviamente no constituye el hecho causante sino la declaración de que el mismo se ha producido con la aprobación de la modificación de la ordenación urbanística que determina la pérdida de eficacia declarada».

Se justifica así que en la sentencia de instancia no se acogiera el planteamiento de las Administraciones aquí recurrentes y se declarara la nulidad del apartado 4 de la Disposición Transitoria de las normas del POU de Alfoz de Laredo, en cuanto sus previsiones «suponen mantener la eficacia de las licencias, no ejecutadas, concedidas al amparo de la normativa urbanística anterior e iniciar su ejecución a pesar de la modificación y aplicación de la ordenación urbanística incompatible con las mismas, hasta que se produzca su eventual declaración de caducidad, que devendría así en hecho causante, previsiones que resultan contrarias a la norma estatal, que establece como hecho causante del derecho a la indemnización establecido en el art. 35.c), el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística».

#### **IV. Doctrina jurisprudencial**

La STS declara que «el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. Sin perjuicio

de las resoluciones administrativas adoptadas por la Administración autonómica en el procedimiento correspondiente sobre el alcance de la modificación o extinción de dichos títulos habilitantes».