

# Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia de 15 noviembre 1993

[RJ\1993\10115](#)



**RECURSO DE APELACION:** Cuestión nueva: inexistencia: SUELO Y ORDENACION URBANA-URBANISMO: Régimen urbanístico del suelo: indemnizaciones: modificación o revisión de la ordenación: requisitos: incumplimiento de los plazos expresos o implícitos y lesión: examen: existencia; anterior al transcurso de los plazos; Administración responsable: criterios de determinación: examen: solidaridad. MADRID.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso 5403/1990

**Ponente:** Excmo Sr. Francisco Javier Delgado Barrio

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia, en 30-1-1990, desestimando el recurso interpuesto por Dña. María Teresa Q.M. y demás propietarios de la Junta de Compensación Fuente de la Mar, contra el acuerdo, de 7-3-1985, de Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y contra el acuerdo, de 10-4-1986, del mismo órgano desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra el anterior.

El Tribunal Supremo estima el recurso de apelación interpuesto, revoca parcialmente la sentencia recurrida, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo en que recayó, anula también, parcialmente, los actos impugnados y declara la responsabilidad patrimonial del municipio de Madrid, al que impone el pago de 4.858.174 pts. con intereses legales desde el 22-5-1985.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO PRIMERO.-

Tienen su origen estos autos en la impugnación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 7-3-1985 por cuya virtud se aprobaba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Término Municipal de Madrid, siendo ya de señalar que en esta fase de apelación únicamente mantienen los en su día demandantes la pretensión de indemnización de la cantidad de 4.858.178 ptas. a que ascienden los gastos de elaboración de los distintos instrumentos urbanísticos que han quedado sin efectividad por consecuencia de la nueva ordenación urbanística introducida por la mencionada revisión.

Así las cosas, dos son las cuestiones fundamentales que se plantean:

A) Concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 87.2 del Texto Refundido de 9-4-1976 ([RCL 1976\1192](#) y ApNDL 13889), vigente a la sazón, para desencadenar la consecuencia jurídica indemnizatoria -modificación «anticipada» del planeamiento y existencia de «lesión»-.

B) Determinación de la Administración, autonómica o municipal, que, en su caso, debe soportar el pago de la indemnización o lo que es lo mismo, imputación de la nueva ordenación urbanística causante de la lesión.

## SEGUNDO.-

Ante todo y con carácter previo -alegación segunda de la Comunidad apelada- ha de señalarse que la petición de la indemnización indicada no es una cuestión nueva:

A) Ya en el escrito de recurso de reposición formulado contra el acuerdo aprobatorio del Plan se

solicitaba con carácter subsidiario la indemnización de los 4.858.178 ptas. importe de la «inversión realizada en las operaciones técnicas, administrativas y jurídicas dirigidas a adquirir el derecho de utilización del suelo (Proyecto del plan parcial, Urbanización, Compensación, Estatutos y Bases de Actuación)».

B) Los hechos y fundamentos de derecho de la demanda, así como el suplico de ésta contienen expresa referencia a la indemnización mencionada.

#### TERCERO.-

Ya en este punto ha de recordarse que la ejecución del planeamiento reclama una importante participación de los ciudadanos -art. 4.2 del Texto Refundido de 1976 y hoy, con matices, art. 4.4 del Texto Refundido de 26-6-1992 ([RCL 1992\1468](#) y [RCL 1993\485](#))-. Y es claro que tal participación, que exige importantes gastos, sólo podrá producirse cuando esté garantizada la permanencia del planeamiento durante un cierto lapso de tiempo: así derivaba claramente de la Exposición de Motivos de la Ley de 2-5-1975 ([RCL 1975\918](#) y ApNDL 13882) que se refiere expresamente a la seguridad del tráfico jurídico.

Incluso, muy intensamente, esa participación de los interesados en la ejecución del planeamiento les otorga la condición de colaboradores de la Administración: cumpliendo las exigencias de la función social de la propiedad cooperan aquéllos con la Administración en la realización de los fines de interés público a que tiende el planeamiento. Y esta relación de la Administración con sus colaboradores ha de estar profundamente sujeta a las exigencias de la buena fe -art. 7.1 del Título Preliminar del Código Civil-.

#### CUARTO.-

La virtualidad conjunta de los principios de seguridad jurídica y de buena fe determina en lo que ahora importa dos tipos de consecuencias:

A) La responsabilidad derivada de una modificación anticipada de los planes prevista en el art. 87.2 del Texto Refundido opera no sólo en los supuestos en que se hayan previsto expresamente plazos para su ejecución sino también cuando no exista esa previsión: el plan nace para hacerse realidad -si así no fuera no pasaría de ser un dibujo muerto- lo que implica la necesidad de desarrollar una compleja actividad de ejecución que reclama siempre un cierto lapso de tiempo, de suerte que hay que entender que en el plan existe un plazo implícito que abarcará el tiempo razonablemente necesario para su ejecución lo que justifica una confianza legítima en que el plan va a mantenerse vigente durante ese tiempo. Sólo así puede esperarse que los particulares hagan gastos para su ejecución.

Y si la modificación se produce antes del agotamiento de dicho plazo implícito, podrá entrar en juego la indemnización derivada de una modificación anticipada.

B) Las indemnizaciones previstas en el art. 87.2 del Texto Refundido se encuadran dentro del marco general de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, de donde deriva que para su procedencia ha de ser necesaria la existencia de la lesión prevista en el art. 106.2 de la Constitución ([RCL 1978\2836](#) y ApNDL 2875) -en esta línea arts. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ([RCL 1957\1058](#), 1178 y ND 25852), 54 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ([RCL 1985\799](#), 1372 y ApNDL 205) y hoy arts. 139 y 141 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre ([RCL 1992\2512](#), 2775 y [RCL 1993\246](#)).

Y el carácter estatutario del derecho de propiedad, reiteradamente destacado por la jurisprudencia -así, SS. 12-5-1987 ([RJ 1987\5255](#)), 7-11-1988 ([RJ 1988\8783](#)), 17-6-1989 ([RJ 1989\4732](#)), 27-3-1991 ([RJ 1991\2024](#)), etc.-, ha venido determinando que el concepto de la lesión en el campo del urbanismo haya de definirse atendiendo al momento en que, por cumplimiento de los deberes urbanísticos, el propietario haya ganado los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial -S. 12-5-1987-.

Pero incluso antes de que se haya adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico la lesión puede producirse cuando se han hecho gastos para la ejecución del planeamiento que devienen inútiles por cambio de aquél. Así viene a reconocerlo expresamente hoy el art. 241 del Texto

Refundido de 1992 y así resultaba ya claramente del Texto de 1976 como ha puesto de relieve la jurisprudencia que muy concretamente y en lo que ahora importa ha declarado la indemnizabilidad de los gastos hechos para la redacción de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente -así, S. 17-6-1989-.

#### QUINTO.-

Sobre la base de lo expuesto será de indicar que aprobado definitivamente el Plan parcial para los terrenos colindantes a la Ordenación Virgen del Cortijo en Manoteras (Madrid) el 9-6-1976, el proyecto de urbanización del polígono Fuente de la Mora fue presentado al menos con anterioridad al 17-10-1977, obteniendo la aprobación definitiva el 18-12-1978 -es de advertir, pese a la diferente denominación que plan y proyecto se refieren al mismo suelo, diligencia para mejor proveer, ap. a)-. Y presentado el proyecto de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación el 6-4-1979, el 9-10-1981 se producía su aprobación definitiva, a la que poco después -el 29-12-1981, hecho segundo de la contestación a la demanda de la Comunidad de Madrid, folio 72, vuelto- seguía la publicación del Avance de la Revisión que iba a frustrar la actuaciones que acaban de reseñarse.

#### SEXTO.-

Así las cosas, la aplicación de la doctrina antes expuesta a los datos de hechos señalados determina las siguientes consecuencias:

A) El plan parcial litigioso, posterior a la Ley 19/1975, de 2 mayo, no había previsto plazo expreso para su ejecución -diligencia para mejor proveer, ap. b)- pero el discurrir de los acontecimientos ya recogido permite entender que la modificación de la ordenación urbanística litigiosa se produjo antes de que se hubiera extinguido el lapso de tiempo razonablemente necesario para su ejecución.

B) Las actuaciones de los ahora apelantes ya indicadas guardaban una conexión lógica con la ordenación vigente a la sazón y a cuyo desarrollo y ejecución tendían y fueron realizadas dentro del plazo implícitamente contenido en el plan parcial para su ejecución, es decir, dentro del plazo durante el cual los en su día demandantes pudieron confiar legítimamente en el mantenimiento del plan: así debió entenderlo también la Administración que tramitó y aprobó definitivamente los proyectos de urbanización y de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación.

Y habiendo resultado frustradas las actuaciones llevadas a cabo por los hoy apelantes a consecuencia de la alteración de la ordenación contenida en el planeamiento parcial que sirvió de base para aquéllas, es decir, ligada causalmente aquella frustración a esta alteración hay que concluir afirmando que los gastos realizados para desarrollar dichas actuaciones integran un lesión que ha de calificarse como indemnizable en razón de las exigencias de los ya invocados principios de seguridad jurídica y de buena fe.

En último término será de añadir: a) aquellos gastos, reales y efectivos, que resultaron inútiles no pueden quedar compensados, como pretende la Administración en la resolución desestimatoria de la reposición, por unas hipotéticas y futuras plusvalías urbanísticas derivadas de la nueva ordenación que por de pronto implica ya una terminante reducción del coeficiente de edificabilidad resultante del plan parcial litigioso y b) no se han discutido las diferentes partidas cuyo importe final -4.858.178 ptas.- se reclama en estos autos, partidas las mencionadas que en lo fundamental corresponden a la elaboración del proyecto de estatutos y bases de actuación de la Junta de compensación, del proyecto de urbanización y de las tasas de la tramitación.

#### SEPTIMO.-

Pasando ya al estudio del segundo de los temas anunciados -determinación de la Administración responsable o, lo que es lo mismo, imputación de la nueva ordenación urbanística que ha venido a frustrar los instrumentos elaborados en relación con la ordenación anterior- será de señalar que del texto y suplico de la demanda deriva que la concreta indemnización cifrada en 4.858.178 ptas. se solicita del Ayuntamiento y no de la Comunidad Autónoma conclusión esta corroborada por el suplico de las alegaciones hechas ya en esta fase de apelación por los en su día demandantes.

Con ello se plantean dos cuestiones distintas:

A) Dado que el planeamiento municipal, en general y en lo que ahora importa, es objeto de

aprobación en momentos diferentes por dos Administraciones distintas -la municipal y la autonómica- obligado será determinar a quién se atribuye la responsabilidad derivada de un cambio de planeamiento.

B) La indemnización litigiosa se solicitó en la vía administrativa al formular el recurso de reposición contra el acto aprobatorio de la Revisión del Plan General madrileño, es decir, la petición se formuló ante la Comunidad Autónoma y sin embargo como se ha dicho se pretende en el proceso que la indemnización corra a cargo del Ayuntamiento de esta Villa: con ello se suscita la cuestión relativa a la observancia de las exigencias del principio de jurisdicción revisora o privilegio de la decisión previa -art. 1.1 de la Ley Jurisdiccional ([RCL 1956\1890](#) y NDL 18435)-.

OCTAVO.-

Para la imputación de la determinación urbanística causante de la lesión a la Administración autonómica o a la municipal caben en principio varios criterios:

A) Ante todo habrá que atender a las previsiones del planeamiento: la Memoria ha de recoger el planeamiento vigente con anterioridad -art. 38.2.º a) del Reglamento de Planteamiento ([RCL 1978\1965](#) y ApNDL 13921)- de suerte que de su comparación con el instaurado en la nueva ordenación pueden resultar diferencias determinantes de indemnización lo que permite prever su pago con la adecuada imputación en el estudio económico financiero.

Recordando las exigencias de los principios de seguridad jurídica y de buena fe que tan intensamente han de regir, como ya se ha dicho, en este ámbito nada más razonable por parte de las Administraciones que participan en la elaboración del planeamiento que la previsión de las indemnizaciones a que puedan tener derecho los ciudadanos que colaboran en la ejecución de aquél.

B) A falta de tales previsiones -supuesto ordinario hasta ahora- podría pensarse que siendo el acto de aprobación definitiva la resolución final del procedimiento de elaboración del plan, que nace a la vida jurídica con esa resolución, la responsabilidad habría de ligarse a la Comunidad Autónoma que es la que la dicta.

Pero esta solución se aleja claramente de la realidad -el contenido del plan en su mayor parte, en ocasiones íntegramente, es fruto de la voluntad municipal- y encontraría obstáculo en el art. 237.2 del Texto Refundido de 9-4-1976 -hoy art. 306.2 del Texto de 26-6-1992- que se remite al art. 29 de la Ley Jurisdiccional y del que podría derivar que cuanto la aprobación definitiva no introduce modificaciones el plan es íntegramente municipal.

C) Las indicaciones que acaban de hacerse sugieren otra solución que es la de que las indemnizaciones habrían de correr a cargo de la Administración autonómica en cuanto derivasen de determinaciones urbanísticas introducidas por ella y a cargo del Municipio en cuanto naciesen del resto del contenido del plan: el criterio sería así el de imputar la ordenación urbanística causante de la lesión a la Administración que la introdujo en el plan.

Sin embargo cabe la posibilidad de que la Administración que traza la ordenación que provoca la lesión actúe en atención a un interés público no propio sino de la otra Administración: recuérdese que la Administración autonómica, por un lado, y la municipal, por otro, aun en el ejercicio de su propia competencia, han de «ponderar... la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones» -arts. 55.b) de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y hoy 4.º 1.b) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-. Resulta así posible que el Municipio establezca una cierta ordenación para hacer viable un proyecto autonómico -arts. 9.2 del Texto Refundido de 1976 y hoy 69.2 del Texto de 1992- y también que las determinaciones introducidas por la Comunidad Autónoma en el trámite de aprobación definitiva por motivos de legalidad -SS. 13-7-1990 ([RJ 1990\6034](#)), 30-1-1991 ([RJ 1991\614](#)), 18-5-1992 ([RJ 1992\4219](#)), etc.- obedezcan a la realización de intereses locales. Y aún podrían añadirse los supuestos en los que la nueva ordenación urbanística causante de la lesión sirva para el logro conjunto de intereses locales y autonómicos.

D) En esta línea, puede llegarse a la conclusión de que la indemnización debe pesar sobre aquella Administración, autonómica o municipal, a la que corresponde la competencia para la gestión del interés, autonómico o municipal, en atención al cual se traza la nueva ordenación urbanística determinante de la lesión indemnizable: se trata, en suma, del criterio del beneficio -ubi emolumentum ibi onus-, entendido no como enriquecimiento patrimonial sino como logro que viene a cubrir las exigencias de una concreta manifestación del interés público. Siendo desde luego posibles supuestos en los que la doble naturaleza de los intereses beneficiados imponga una responsabilidad de ambas Administraciones.

NOVENO.-

Pero en cualquier caso, la conclusión que acaba de recogerse evidencia la terminante dificultad que se presente a la hora de llevar a cabo la imputación a una u otra Administración de la concreta ordenación urbanística causa de la lesión y por tanto para la determinación de la Administración responsable. Y desde luego esta tarea tan compleja no puede pesar sobre el ciudadano.

En efecto, recordando la relevancia de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones que con tanto acierto destaca la Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional, será de indicar que 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 ambas Administraciones las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una sola de ellas o a ambas con cuantificación de la participación.

Solución esta de solidaridad que ya cuenta con tradición en el campo de la responsabilidad extracontractual y que resulta coherente con la doctrina jurisprudencial de la titularidad compartida de la potestad de planeamiento -SS. 20-3-1990 ([RJ 1990\2244](#)), 12-2-1991 ([RJ 1991\948](#)), 13-2-1992 ([RJ 1992\2828](#)), etc.-: el plan general no deja de ser municipal aunque la Comunidad Autónoma introduzca modificaciones en la aprobación definitiva y tampoco deja de ser autonómico cuando tal aprobación se produce pura y simplemente, por lo que el Tribunal Supremo viene destacando la doble legitimación pasiva del Municipio y de la Comunidad Autónoma en la impugnación de los planes -SS. 20 marzo y 10 abril 1990 ([RJ 1990\3593](#)), 21-9-1993 ([RJ 1993\6623](#)), etc.-.

En último término ha de subrayarse que fácil resulta para las Administraciones autoras del plan eliminar la solidaridad señalada dado que pueden lograrlo sin más que incluir en aquél las indicaciones necesarias para la imputación de sus determinaciones en orden a la atribución del pago de las indemnizaciones: si tal solidaridad deriva de la dificultad que para el ciudadano implica la tarea de determinar la Administración responsable, es claro que con la adecuada previsión del planeamiento puede eliminarse la incertidumbre que justifica dicha solidaridad, ello sin perjuicio, innecesario es decirlo, de la viabilidad de la impugnación de tales previsiones, previsiones estas que, como ya se ha dicho, bien congruentes resultan con las exigencias de la buena fe y de la seguridad jurídica que han de inspirar las relaciones de la Administración con el ciudadano que con ella colabora en la ejecución del planeamiento.

DECIMO.-

Y aunque no sea necesario puede añadirse que el criterio de la solidaridad obtenido, como se ha visto, en un examen de la cuestión a la luz de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones, aparece ya hoy más explícitamente en nuestro ordenamiento jurídico por virtud de lo dispuesto en el art. 140 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que señala: «cuando de la gestión dimanante de fórmulas colegiadas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria».

Ciertamente en una interpretación literal del precepto este no parece aplicable en el ámbito de la elaboración del planeamiento urbanístico: la expresión «fórmulas colegiadas» alude muy exigentemente a los órganos previstos en el art. 22.2 de la propia Ley, es decir, «aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas», sin incluir así los procedimientos

bifásicos en que los diferentes entes públicos participan en la decisión en momentos distintos.

Pero la interpretación literal es siempre un mero punto de partida a corroborar o corregir con otros criterios hermenéuticos de mayor entidad: muy destacadamente con el criterio finalista -art. 3.º.1 del Título Preliminar del Código Civil-.

Y ocurre que la finalidad del citado art. 140 es bien conocida pues aparece expresa en la justificación de la enmienda del Grupo Vasco que dio lugar a su introducción en la Ley: se trata de «proteger al máximo al interesado» con el establecimiento de la responsabilidad solidaria cuando actúan conjuntamente varias Administraciones. Así las cosas, es perfectamente posible una interpretación extensiva del art. 140 que incluya en su ámbito supuestos no contemplados en la letra pero sí en su espíritu o por lo menos una aplicación analógica del precepto en el ámbito del planeamiento urbanístico, dada la clara identidad de razón -art. 4.º 1 del Título Preliminar del Código Civil: tanto en las fórmulas colegiadas como en la elaboración del planeamiento municipal intervienen varias Administraciones lo que puede desorientar al ciudadano a la hora de determinar la Administración responsable en los casos de lesión, de suerte que la protección «al máximo» del interesado justifica una solución de solidaridad, independientemente de que en el ámbito interno de la relación de las Administraciones públicas entre sí hayan de operar criterios delimitadores -art. 18 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial de 26-3-1993 ([RCL 1993\1394](#) y 1765)-.

UNDECIMO.-

La solidaridad señalada ha de producir una matización en las exigencias del privilegio de la decisión previa -art. 1.º 1 de la Ley Jurisdiccional- que quedarán cubiertas con el traslado al Municipio del recurso de reposición interpuesto ante la Comunidad Autónoma -art. 117.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo ([RCL 1958\1258](#), 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708)- y ya en la legislación hoy vigente por la consulta prevista en el citado art. 18 del Reglamento de 26-3-1993.

En el caso que ahora se examina, operando la responsabilidad de las Administraciones implicadas con carácter solidario y formulada la petición de indemnización en el escrito de recurso de reposición, habrá que concluir que el traslado de éste al Municipio resultaba bastante a los fines mencionados.

DUODECIMO.-

Procedente será por consecuencia la estimación del recurso de apelación con imposición del pago de la indemnización únicamente al Ayuntamiento por razones de congruencia con la pretensión formulada -fundamento jurídico séptimo- y ello con los intereses legales a partir del momento de la reclamación en la vía administrativa -SS. 5 y 11 octubre 1993 ([RJ 1993\7192](#))-, es decir a partir del día 22-5-1985.

No se aprecia base para una expresa imposición de costas -art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional-.