



Roj: **STS 3835/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:3835**

Id Cendoj: **28079130052017100392**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **31/10/2017**

Nº de Recurso: **315/2016**

Nº de Resolución: **1650/2017**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 31 de octubre de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación **315/2016** interpuesto por la mercantil Residencias Aguas Nuevas, S. L., representada por el procurador D. Cesáreo Hidalgo Senén y asistida letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el recurso contencioso-administrativo 169/2016, sobre reclamación de indemnización. Ha sido parte recurrida la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y asistida por la letrada de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, se ha seguido Recurso contencioso-administrativo 169/2013, promovido por la entidad Residencial Aguas Nuevas, S. L., en el que ha sido parte demandada la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de la reclamación de indemnización, formulada por la entidad recurrente, de los daños y perjuicios, causados por la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, por importe de 2.637.575,11 euros.

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 5 de noviembre de 2015, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo núm. 169/13, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. José María Ballesteros González, actuando en nombre y representación de la entidad "Residencia Aguas Nuevas, S.L.". No se efectúa expresa imposición de las costas del recurso".

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de la mercantil Residencial Aguas Nuevas, S. L. presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 13 de enero de 2016, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal de la mercantil Residencial Aguas Nuevas, S. L. compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 5 de abril de 2016 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso de casación, se case y anule la de instancia, declarando la procedencia de estimar la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por dicha mercantil contra la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.



**QUINTO.-** Por la letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se formuló oposición a la admisión de la casación y, tras presentar alegaciones la representación procesal de la mercantil Residencial Aguas Nuevas, S. L., el recurso de casación fue admitido por auto de fecha 27 de octubre de 2016, ordenándose por diligencia de ordenación de 19 de diciembre de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse, lo que llevó a cabo la letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante escrito presentado en fecha 2 de febrero de 2017.

**SEXTO.-** Por providencia de fecha 29 de junio de 2017 se señaló para votación y fallo el día 3 de octubre de 2017, fecha en la que se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el 24 de octubre de 2017.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente Recurso de Casación **315/2016** la sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó. Con fecha de 5 de noviembre de 2015, en el Recurso contencioso-administrativo 169/2013, promovido por la entidad Residencial Aguas Nuevas, S. L., contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de la reclamación de indemnización, formulada por la entidad recurrente, de los daños y perjuicios, causados por la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, por importe de 2.637.575,11 euros.

**SEGUNDO.-** Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por la citada entidad Residencial Aguas Nuevas, S. L. y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de la recurrente:

**A)** En el Fundamento Jurídico Primero la sentencia detalla las argumentaciones de la recurrente en apoyo de su pretensión indemnizatoria derivada de la responsabilidad patrimonial, así como de las argumentaciones en contra de la Administración demandada; por su parte, en el Fundamento Jurídico Segundo la sentencia reproduce la sentencia de la propia Sala de 16 de marzo de 2012 (RCA 790/2008) en la que se contiene una abundante cita de SSTS en las que se resolvían pretensiones de responsabilidad patrimonial de las diversas Administraciones públicas como consecuencia de la anulación de actos administrativos.

**B)** En el Fundamento Jurídico Tercero la sentencia de instancia recoge los antecedentes de hecho del tema debatido, partiendo de la STSJ de Castilla y León (Sala de Burgos), de 29 de septiembre de 2006 (RCA 535/2003) que procedió a la anulación parcial de la Orden de 23 de octubre de 2003 de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, por la que se desestimó el recurso de alzada deducido contra el anterior Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Ávila, adoptado en su sesión de 30 de abril de 2003, que aprobó definitivamente la Revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de Las Navas del Marqués (en concreto, la sentencia anuló la clasificación como suelo urbanizable delimitado de todos los terrenos del sector "SUZ-D4, Ciudad del Golf". La sentencia reproduce las argumentaciones utilizadas por aquella sentencia, así como otros antecedentes relativos a aspectos procedimentales de la Revisión parcialmente anulada y a la adquisición por parte de la entidad recurrente ---mediante de concurso público, y posterior contrato de compraventa---, de una finca de 215 hectáreas, al sitio de "La Cuerda de la Estación", cuyo 96,51% se encontraba en el ámbito del citado sector "SUZ-D4, Ciudad del Golf".

**C)** En su Fundamento Jurídico Cuarto la sentencia reproduce el criterio mantenido y las razones fácticas y jurídicas fundamento de la anulación de la Revisión urbanística impugnada, llevada a cabo por la STSJ de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006 ---en el ámbito citado del sector "SUZ-D4, Ciudad del Golf---, y que confirmara la STS de 25 de marzo de 2010, al desestimar el recurso de casación deducido por la recurrente contra la anterior, concluyendo el Fundamento Jurídico en los siguientes términos:

"Conforme a la anterior sentencia del Tribunal Supremo consta claramente que la Administración urbanística dispone de un cierto grado de discrecionalidad para clasificar como "suelo no urbanizable" con o sin especial protección aquellos terrenos que deseé excluir del proceso urbanizador. Carece sin embargo de dicho margen discrecional cuando concurren circunstancias o valores (paisajísticos, culturales, o ambientales, etc.) que obligan, en todo caso, a clasificar el terreno en cuestión como suelo no urbanizable de especial protección, tratándose de una potestad de carácter reglado".

**D)** Pues bien, con tales abundantes precedentes, en su Fundamento Jurídico Quinto la sentencia impugnada responde a la pretensión de responsabilidad patrimonial, derivada de la anulación ---llevada a cabo por las sentencias citadas del TSJ de Castilla y León y del Tribunal Supremo--- de la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de 23 de octubre de 2003, que desestimó el recurso de alzada deducido contra



el anterior Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, adoptado en su sesión de 30 de abril de 2003, por el que se aprobó definitivamente la Revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de las Navas del Marqués; anulación concretada en la clasificación que se había otorgado a los terrenos correspondientes al sector SUZ-D4-Ciudad del Golf.

La respuesta desestimatoria de la Sala de instancia, es la siguiente:

"Del examen de los autos se desprende que no tiene derecho la parte recurrente a la indemnización que reclama por responsabilidad patrimonial de la Administración. Dispone el art. 142.4 de la Ley 30/92 que "la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización...". No concurren en el caso debatido los presupuestos de la responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo previstos en el art. 35 del RDL 2/2008, ni los requisitos que integran la responsabilidad patrimonial de la Administración del art. 139 y ss. de la Ley 30/92.

En primer lugar ha de indicarse que no concurren ninguno de los supuestos de responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo que se recogen en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, y ello por no concurrir ninguno de los supuestos fácticos y jurídicos previstos en dicha norma; en concreto de los apartados a, c y d que son los invocados por la actora en la demanda. Sin embargo, es muy ilustrativo y de aplicación directa al caso que nos ocupa a los efectos de poder enjuiciar cuáles son las circunstancias tenidas en cuenta por el legislador para apreciar en los supuestos de actuaciones en materia de urbanismo la concurrencia del presupuesto legal de la responsabilidad patrimonial del daño antijurídico, la previsión del citado artículo 35 en su apartado d), cuando dispone que respecto al supuesto indemnizatorio de las lesiones en los bienes y derechos de "La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente", que "En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado"; pues en este último supuesto nos encontramos en el caso enjuiciado, ya que concurre dolo, culpa o negligencia grave, de la perjudicada, lo que supone una especial calificación de la culpa o negligencia, ya que la actora ha actuado como promotora del desarrollo urbanístico de los terrenos, siendo la promotora de la ordenación detallada del suelo para su transformación, plan parcial de iniciativa privada, por lo que ha de asumir los riesgos propios de su actividad empresarial, que tanto supone la posibilidad de ingresos como las de pérdidas. Además, en este caso concreto se advierte que habiendo sido parte codemandada en el proceso en el que se impugnó la clasificación del suelo del sector <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>> (recurso nº 535/2003, seguido ante el TSJ de Burgos), sin embargo, continuó con su actividad profesional de desarrollo del suelo. Así, la intervención directa que ha tenido la actora como promotora en las actuaciones de desarrollo urbanístico del sector <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>> ha comportado que el daño que se le haya podido causar por el cambio de la clasificación del suelo y la anulación de la clasificación de suelo urbanizable delimitado de los terrenos del sector <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>> por las referidas resoluciones judiciales, no tiene el carácter de antijurídico; por lo tanto está obligada a soportar dicho daño.

Ha de tenerse en cuenta que lo anulado por la citada sentencia del TSJ de Burgos de 29 de septiembre de 2006, y confirmado por la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010, es el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila de fecha 30 de abril de 2003, que aprobó definitivamente la Revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de Las Navas del Marqués, así como la Orden de la Consejería de Fomento de 23 de octubre de 2003, que desestima el recurso de alzada interpuesto contra el referido acuerdo; acuerdos que se anulan por no ser conformes a derecho en cuanto clasifican como "suelo urbanizable delimitado", la totalidad de los terrenos comprendidos en el sector <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>>; anulación que se efectúa con base en que el planificador al realizar dicha reclasificación "no ha respetado los preceptos positivos y reglados que la normativa urbanística, estatal y autonómica, establece para definir tanto el suelo no urbanizable como sus diferentes categorías".

Es un dato fundamental a los efectos de determinar la responsabilidad patrimonial enjuiciada el que la Modificación Puntual nº 7 de las referidas Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico, aprobadas definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila el 10 de mayo de 2001, clasificaron 95 ha de las comprendidas en los terrenos <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>> como suelo urbanizable delimitado, sin embargo, las restantes 115 ha fueron clasificadas como suelo no urbanizable en las referidas NNSS, siendo en el acuerdo impugnado de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila de 30 de abril de 2003, cuando se realizó la clasificación de las restantes 115 ha de dicho sector como suelo urbanizable delimitado. Sin embargo, resulta que con anterioridad al cambio de clasificación de todos los terrenos del referido sector <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>>, y por tanto antes de la clasificación del citado suelo, la recurrente voluntariamente acudió a la licitación realizada por la Mercantil "Montés de las Navas S.A." del concurso público convocado



para la enajenación de una finca de 215 ha al sitio de la " *La Cuerda de la Estación*" del sector <<SUZ-D4, Ciudad del Golf>> en el municipio de las Navas del Marqués, para la construcción de un complejo turístico residencial de Alta Calidad, el anuncio de la licitación fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Ávila de fecha 7 de febrero de 2002, la adjudicación del concurso a la mercantil hoy actora se realizó en fecha 9 de abril de 2002 de conformidad con la oferta económica, realizándose la compra-venta privada el 23 de mayo de 2002, y la elevación a pública el 14 de agosto de 2002. Figura en el expediente tanto el contrato privado como la escritura pública, que recoge las estipulaciones del contrato privado anterior, y en el que nos interesa destacar el precio de la compra-venta de 10.307.358 ? más IVA, pactándose diferentes pagos parciales, el último de los cuales de fecha 10 de diciembre de 2009, acogiéndose vinculaciones concretas de la compradora con el proyecto de actuación, plan parcial y demás documentación técnica integrante de la oferta presentada por la compradora en el concurso público de enajenación de los terrenos (f 212), así como la obligación de formular ante el Ayuntamiento de las Navas del Marqués la correspondiente documentación urbanística en el plazo máximo de los dos meses desde el otorgamiento del contrato. Consta claramente tanto en la convocatoria para la adjudicación del concurso como en la escritura de compra-venta que de la superficie vendida "95 ha se encuentran actualmente clasificadas en las vigentes Normas Subsidiarias Municipales como Suelo Urbanizable Delimitado y el resto (120 ha) como **Suelo No urbanizable, pendientes de su cambio de clasificación**". Igualmente se destaca que en la escritura de compraventa se recoge la cláusula sexta, de resolución parcial, concerniente a que -si en el plazo de dos años desde la firma de la escritura pública de compraventa no se hubiere aprobado con carácter definitivo y notificado a la compradora la clasificación como Suelo Urbanizable Delimitado de las 120 ha que actualmente se encuentran clasificadas como suelo No urbanizable en las Normas Subsidiarias de las De Navas del Marqués, la compradora podría exigir la resolución parcial del contrato reintegrándose los títulos parciales y las cantidades entregadas o sus correlativas garantías-. Es evidente, por tanto que la actora cuando acudió al concurso, licitó, obtuvo la adjudicación del mismo, y firmó los contratos de compraventa del terreno era plenamente consciente de que 120 ha de la superficie comprada se encontraban clasificadas como suelo no urbanizable en las normas subsidiarias de las Navas del Marqués, pese a ello asumió en la confianza de que dicho suelo sería objeto de un futuro cambio de clasificación en el planeamiento, tareas de desarrollo personal y directo como promotor de una ordenación detallada del suelo para su transformación, presentó al concurso un proyecto de actuación, un plan parcial y la restante documentación técnica integrante de la oferta, lo cual exigía necesariamente un conocimiento profundo completo y detallado de las características, determinaciones, protección medioambiental del suelo adquirido, con lo que indudablemente conoció la protección y los altos valores medioambientales del suelo que estaba clasificado como no urbanizable, y pese a ello asumió el compromiso como promotor de transformar en el plan parcial de iniciativa privada dicho suelo, con una premisa inexcusable del cambio de la clasificación de esas 120 hectáreas de suelo no urbanizable a la de suelo urbanizable delimitado. Incurrió la actora cuanto menos en una culpa o negligencia graves al actuar como promotora de la transformación de un suelo reclasificado como urbanizable delimitado, que "no respetaba los preceptos positivos y reglados que la normativa urbanística, estatal y autonómica, establece para definir tanto el suelo no urbanizable, como sus diferentes categorías".

De las anteriores consideraciones resulta que no concurriendo el presupuesto del daño antijurídico, siendo la conducta de la propia actora perjudicada determinante en la producción del daño sufrido cuya indemnización reclama en la demanda, falta uno de los presupuestos y requisitos legales necesarios exigidos en el art. 139 de la Ley 30/92 para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración; por lo que procede acordar la desestimación de este recurso".

**TERCERO** .- Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime cuatro tres motivos de impugnación, todos ellos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En el *motivo primero* entiende la entidad recurrente que se ha vulnerado el art. 35 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS08), en relación con el art. 142.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), que son normas estatales relevantes y determinantes del fallo de la Sentencia.

Considera la recurrente que el supuesto enjuiciado es subsumible en el apartado a) de dicho art. 35 del TRLS08 (indemnización por "alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por



causas imputables a la Administración"), toda vez que, la jurisprudencia equipara a la alteración anticipada del planeamiento a que se refiere el expresado art. 35.a) a su anulación judicial, en tanto en cuanto constituye una alteración forzosa del mismo y concurren los requisitos precisos para la exigencia de responsabilidad a la Administración. En conclusión, se expone, que concurren todos los requisitos para que la anulación judicial del planeamiento general de Navas del Marqués, y la consiguiente anulación judicial de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, gestión y ejecución del Sector SUZD 4 "Ciudad del Golf", tramitados a instancia de la propia recurrente, sea subsumible en el supuesto indemnizatorio del art. 35 a) del TRLS08, toda vez que la recurrente, confiando en la vigencia y legalidad del planeamiento general —aparición provocada por la Administración Pública—, ha desarrollado actividades y gastos, en cumplimiento diligente y en plazo de los deberes que le incumbían, y que han devenido inútiles por la expresada anulación.

Por otra parte, considera la recurrente, que a este supuesto del art. 35.a) no le es de aplicación el inciso que la sentencia de instancia utiliza del apartado d) —que dispone que "En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado"— pues el apartado a) no conecta la responsabilidad en el mismo prevista con la existencia de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado sino con la alteración del planeamiento en ejercicio del *ius variandi*. En todo caso, de ser aplicable, la recurrente discrepa de haber incurrido en dichas situaciones, por cuanto la adquisición de la finca se produjo en concurso público, recordando la cláusula cuarta que impedía la modificación unilateral de los parámetros del Proyecto de Actuación, del Plan Parcial y de la demás documentación integrante de la oferta presentada en el concurso.

(Se trata del supuesto contemplado, en la actualidad, en el artículo 48.a del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre —TRLR15—).

Pues bien, es cierto que la sentencia de instancia lleva a cabo una desestimación genérica —implícita, si se quiere— en relación con los tres supuestos ( apartados a, c y d del artículo 35 del TRLS08) de responsabilidad patrimonial que la recurrente planteó en la instancia, supuestos a los que debe añadirse el, más genérico, previsto en los artículos 139 y siguientes de la LRJPA. En el presente motivo, como acabamos de exponer, la recurrente se centra —limita su planteamiento— en la vulneración del apartado a) del artículo 35, que antes hemos transcrito al considerar que la alteración anticipada del planeamiento —en que se fundamenta el supuesto— debe de equipararse a supuestos, como el de autos, de anulación judicial, por cuanto la misma constituye una alteración forzosa del planeamiento.

No podemos aceptar el motivo.

Realmente la recurrente se fundamenta en lo dicho por la STS de 7 de octubre de 1987, en la que, si bien se expresa que "la aprobación de un Plan Parcial nulo de pleno derecho es un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos", añadiéndose que "si confiando en la vigencia del Plan se han hecho inversiones y gastos la anulación de aquel provocará el derecho a la indemnización", sin embargo, aquella clásica sentencia, a continuación, matiza la expresa conclusión, al indicar seguidamente que "no en todos los supuestos de anulación de un Plan parcial se desencadenará una responsabilidad patrimonial de la Administración, sino sólo en aquellos en que confiados en la vigencia y legalidad —aparición provocada por la Administración Pública— se hayan devengado actividades y gastos que devengan inútiles".

Obvio es, por tanto, que no toda anulación del planeamiento conlleva irremisiblemente la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino sólo en los supuestos en que las circunstancias concretas del caso hayan creado, antes de su nulidad, un ámbito o una aparición de legalidad de tal intensidad que haya sido el fundamento de la inversión realizada. Y este, no es el supuesto de autos por dos evidentes circunstancias que la sentencia de instancia menciona:

a) La impugnación judicial del planeamiento, mediante recurso en el que la recurrente intervino como codemandada, de lo que se deducen, al menos, las dudas jurídicas suscitadas sobre la legalidad de la Revisión de las Normas Subsidiarias; y,

b) Los propios términos del contrato de compraventa que la recurrente suscribe, sometándolo a cláusula rescisoria de no conseguirse la clasificación pretendida, de lo que se deduce, la falta de seguridad del proyecto que se emprendía.

Entre otras muchas SSTS, en la de 23 de mayo de 2014 (RC 5998/2011) hemos señalado que "[l]a viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJAPAC: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños



que pudieran influir, alterando, el nexa causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta". Y ocurre que, en supuesto como el de autos, el recurrente sabía y conocía el riesgo que asumía al adquirir la finca en las circunstancias en que lo hacía; esto es, con unos terrenos no totalmente clasificados y condicionando la compraventa de la finca a ello, y, con posterioridad, conociendo e interviniendo en la revisión jurisdiccional que dio lugar a la anulación de las Normas. Como igualmente hemos expuesto ( STS de 1 de julio de 2009, RC 1515/2005 ) "no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa". En tal sentido, es clara la doctrina de este Tribunal Supremo sobre la procedencia del reconocimiento de un derecho a la indemnización ha de ser imputable a la Administración en el caso de concurrencia de los requisitos determinantes, al amparo del artículo 106.2 de la C.E ., y ello porque, la responsabilidad objetiva que ese precepto establece aparece fundada en el concepto técnico de lesión, entendido como un daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tenga el deber de soportarlo, pero, si existe ese deber jurídico, decae la obligación por parte de la Administración de indemnizar, como acontece en el supuesto de autos.

En otras ocasiones hemos apelado a "criterios de razonabilidad" en el ámbito de planeamiento, pero, sin duda, adquirir una finca pendiente de una supuesta reclasificación urbanística y continuar con las inversiones necesarias para el desarrollo del planeamiento, encontrándose la reclasificación realizada pendiente de revisión jurisdiccional, es una actuación que, en el terreno de la lógica empresarial puede resultar entendible, pero, sin duda, en el terreno que nos ocupa de lo jurídico conlleva la asunción del riesgo que tal actuación implica.

Sobradamente conocida es la doctrina de esta Tribunal Supremo —por todas STS de 19 de diciembre de 2010, RC 1336/2009 —, relacionada con la cuestión que nos concierne, según la cual "[e]l contenido económico del derecho de propiedad del suelo es el que corresponde a su valor inicial, es decir, al de un terreno no urbanizable, que sólo tiene el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal propio de su naturaleza. Por ende, las facultades o contenidos urbanísticos artificiales, que no son inherentes a esa naturaleza, sino producto de la concreta ordenación urbanística, como adiciones o añadidos que derivan de la clasificación y calificación prevista en una norma o plan de ordenación, no pasan de ser meras expectativas, que sólo se adquieren, consolidan e ingresan en el patrimonio del propietario mediante la participación de éste en el proceso urbanizador a través del gradual cumplimiento de los deberes urbanísticos que son su contrapartida. Es entonces cuando nace el derecho a su indemnización y a la de los gastos ocasionados para ese cumplimiento que hayan devenido inútiles".

**CUARTO** .- En el *segundo motivo* la infracción que se imputa a la sentencia de instancia es la del artículo 106.2 de la Constitución Española, en relación con los arts. 139.2. y 142.4 de la LRJPA, normas igualmente estatales relevantes y determinantes del fallo de la Sentencia. Insiste la recurrente en que concurren los supuestos precisos para el reconocimiento de la responsabilidad reclamada, y, en particular, el presupuesto del daño antijurídico cuya falta esgrime la sentencia para fundamentar el fallo. Igualmente reitera la existencia del concurso público para la adquisición de la finca habiendo procedido a cumplir las cláusulas del concurso, sin que ninguna responsabilidad pueda imputársele por la indebida clasificación de la finca, lo cual llevó a cabo la Administración autonómica en uso de su *ius variandi*, siendo a ella a la que correspondía el control y examen del procedimiento de Revisión de las NNSS, pues era de su competencia la protección de los espacios por razón de sus características medioambientales.

Entiende, por ello, que concurren los requisitos legal y jurisprudencialmente exigibles para la procedencia de la reclamación de responsabilidad (lesión patrimonial, imputabilidad a la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, relación de causa a efecto entre ambos).

La recurrente reitera y se ratifica en que el perjuicio económico sufrido por la entidad Residencial Aguas Nuevas, S. L., como consecuencia de las actuaciones relacionadas con la salvaguarda y desarrollo del Sector SUZD-4, Ciudad del Golf (formulación y tramitación de programa de actuación, proyecto de urbanización, proyecto de parcelación, contratos de encargos, estudio de impacto ambiental, contenciosos ante los Tribunales, proyecto de golf, compensación por la exoneración de la implantación de viviendas sometidas a protección pública a favor del Ayuntamiento de las Navas, otros gastos y costes financieros), que finalmente se han visto frustradas por causa totalmente ajenas a su voluntad, asciende a la suma de 2.637.575,11 €, siendo el mismo el importe a que asciende responsabilidad patrimonial objeto de reclamación.

Tampoco este motivo puede prosperar.

Partiendo de lo que dispone el artículo 142.4 de la LRJPA, la sentencia de instancia rechaza la concurrencia de los requisitos precisos para la viabilidad de la responsabilidad patrimonial reclamada, señalando, en concreto,



la falta de los exigidos por el artículo 35 (apartados a, c y d) del TRLS08 y de los de los 139 y siguientes de la citada LRJPA . Más en concreto, la sentencia se centra en el supuesto previsto en el apartado d) del artículo 35 del TRLS08, que considera supuesto indemnizatorio "[la] anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente", añadiendo, en su inciso final, que "[e]n ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado".

Pues bien, la Sala alcanza tal conclusión realizando las siguientes afirmaciones:

a) Que concurre dolo, culpa o negligencia grave, de la perjudicada, esto es, de la entidad recurrente. Y ello, porque, la misma ha actuado como promotora del desarrollo urbanístico de los terrenos y de la ordenación detallada del planeamiento de desarrollo.

b) Que, en tal situación, ha de asumir los riesgos propios de su actividad empresarial, que tanto supone la posibilidad de ingresos como la de pérdidas.

c) Que fue parte codemandada en el recurso en el que se impugnó la clasificación del suelo del sector SUZ-D4, Ciudad del Golf, seguido ante la Sala de Burgos, continuando, pese a ello, con su actividad profesional de desarrollo del suelo.

d) Que su intervención directa como promotora en las actuaciones de desarrollo urbanístico del sector comporta que el daño que se le haya podido causar por el cambio de la clasificación del suelo y la anulación de la clasificación de suelo urbanizable delimitado de los terrenos por parte de las resoluciones judiciales, no tiene el carácter de antijurídico; y por tanto está obligada a soportar dicho daño.

e) La sentencia destaca como "dato fundamental" la circunstancia temporal de que Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila en sesión de 10 de mayo de 2001 , ya había aprobado la clasificación de 95 hectáreas de las comprendidas en los terrenos "SUZ-D4, Ciudad del Golf" como suelo urbanizable delimitado, y que, sin embargo, las restantes 115 hectáreas no fueron clasificadas como suelo no urbanizable en las referidas NNSS, hasta el Acuerdo impugnado de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila adoptado en su sesión de 30 de abril de 2003.

d) La sentencia, tras ello, destaca la voluntaria actuación de la recurrente, entre ambos momentos; esto es, que la recurrente acudió voluntariamente a la licitación realizada --- temporalmente entre ambos Acuerdos--- por la entidad "Montés de las Navas S. A." del concurso público convocado para la enajenación de una finca de 215 hectáreas, anunciada en el BOP de Ávila de fecha 7 de febrero de 2002 , llevándose a cabo la adjudicación del concurso en fecha 9 de abril de 2002 de conformidad con la oferta económica, y realizándose la compraventa el 23 de mayo de 2002, que luego sería elevada a escritura pública. Destaca la sentencia como en estos documentos, y en relación con el total de la superficie que se vendía (215 hectáreas), se expresaba: "95 ha se encuentran actualmente clasificadas en las vigentes Normas Subsidiarias Municipales como Suelo Urbanizable Delimitado y el resto (120 ha) como **Suelo No urbanizable, pendientes de su cambio de clasificación**".

e) De tales circunstancias, la sentencia deduce:

1. Que "[e]s evidente, por tanto que la actora cuando acudió al concurso, licitó, obtuvo la adjudicación del mismo, y firmó los contratos de compraventa del terreno era plenamente consciente de que 120 ha de la superficie comprada se encontraban clasificadas como suelo no urbanizable en las normas subsidiarias de las Navas del Marqués".

2. Que, "pese a ello asumió en la confianza de que dicho suelo sería objeto de un futuro cambio de clasificación en el planeamiento, tareas de desarrollo personal y directo como promotor de una ordenación detallada del suelo para su transformación, presentó al concurso un proyecto de actuación, un plan parcial y la restante documentación técnica integrante de la oferta, lo cual exigía necesariamente un conocimiento profundo completo y detallado de las características, determinaciones, protección medioambiental del suelo adquirido, con lo que indudablemente conoció la protección y los altos valores medioambientales del suelo que estaba clasificado como no urbanizable".

3. Y, que, "pese a ello asumió el compromiso de transformar en el plan parcial de iniciativa privada dicho suelo, con una premisa inexcusable del cambio de la clasificación de esas 120 hectáreas de suelo no urbanizable a la de suelo urbanizable delimitado".

f) Por todo ello, concluye la sentencia, "[i]ncurrió la actora cuanto menos en una culpa o negligencia graves al actuar como promotora de la transformación de un suelo reclasificado como urbanizable delimitado, que "no respetaba los preceptos positivos y reglados que la normativa urbanística, estatal y autonómica, establece para definir tanto el suelo no urbanizable, como sus diferentes categorías".



Debemos, por ello, confirmar tal razonamiento, pues, con independencia de la lamentable actuación administrativa desarrollada por la Administración autonómica al proceder a la reclasificación de unos terrenos dotados de unos valores ambientales bien patentes —como luego se confirmara en el ámbito jurisdiccional—, lo cierto es que tales circunstancias fueron sobradamente conocidas por la recurrente que, pese a ello, insistió y financió el proceso de transformación urbanística; si los terrenos, cuando se adquieren, no estaban todavía totalmente clasificados, y, como hemos expuesto, si tal errónea decisión fue, a continuación, residenciada ante los Tribunales, obvio es que la actuación de la recurrente — absolutamente voluntaria, pese a las expresadas circunstancias— es la única determinante de las infructuosas inversiones realizadas y cuyo importe se pretende obtener ahora de la Administración autonómica.

**QUINTO** .- En el *tercer motivo* se denuncia la infracción de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, que concreta en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en materia de responsabilidad de la Administración en materia urbanística, derivado de un cambio sobrevenido en la ordenación urbanística.

Expone la recurrente que acometió con extraordinaria diligencia, mucho antes del agotamiento de los plazos implícitos previstos por el planeamiento, y, en todo caso, dentro del plazo perentorio fijado en el pliego del concurso público convocado para la enajenación de los terrenos con destino a la construcción de un complejo turístico residencial de alta calidad. Por ello, señala, los gastos realizados para el desarrollo del planeamiento pormenorizado, integran una lesión que debe de ser reintegrable, de conformidad con los principios de buena fe y seguridad jurídica, pues, la tramitación de todos estos instrumentos fue acometida por la recurrente al suscitarse en ella la confianza legítima de que, lógicamente, se mantendría la clasificación como suelo urbanizable delimitado de los terrenos comprendidos en el ámbito del citado Sector. Confianza legítima que se ha visto defraudada al anularse judicialmente la Revisión de la NNSS de Las Navas del Marqués y, en concreto, la clasificación como suelo urbanizable de los indicados terrenos.

En la STC 234/2012, de 13 de diciembre, el Tribunal Constitucional, ha configurado el principio de seguridad jurídica al que se apela, en los siguientes términos:

"Tal y como hemos afirmado recientemente en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, sistematizando nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, dicho principio «ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados ( STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho ( STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa ( STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)». Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. «De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica ( SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8 ; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4 ; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15 ; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7 ; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5 ; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5)»".

En el supuesto de autos, de la situación descrita, que ha constituido la *ratio decidendi* de la sentencia de instancia, no podía —en un terreno de lógica y racionalidad— deducirse ni certeza alguna, ni razonable previsión exitosa empresarial, ni, en fin, en un ámbito más jurídico, expectativa razonable alguna. El valor de la "seguridad jurídica" no es oponible, sin más, a una modificación reglamentaria como argumento supuestamente invalidante de ésta, por más que desde otras perspectivas (también desde la muy frecuentemente invocada, del favorecimiento de las inversiones) sea deseable una cierta estabilidad de los marcos reguladores de las actividades económicas. Pues lo cierto es que la seguridad jurídica no resulta incompatible con los cambios normativos desde la perspectiva de la validez de estos últimos, único factor sobre el que nos corresponde decidir en derecho. La concepción de la seguridad jurídica (o del artículo 9.3 de la Constitución) como freno a las modificaciones normativas es particularmente inapropiada en un sector como el urbanístico y, más en concreto, en un ámbito reglado como el de los suelos dotados de valores ambientales. La seguridad jurídica protege relaciones de este orden bajo el principio *rebus sic stantibus* pero, insistimos, no puede contraponerse como argumento invalidatorio frente a situaciones urbanísticas regladas, tal y como confirmaron las posteriores sentencias. Como venimos señalando, en el supuesto de autos no concurría





un nivel de planeamiento suficiente (los terrenos estaban parcialmente pendientes de reclasificación) que permitiese estar en situación de contarse con los requisitos precisos para iniciar la urbanización, por lo que los gastos efectuados, cuando solo concurrían una simple expectativa de un futuro desarrollo, deben de ser considerados como prematuros, y por tanto no indemnizables. La adquisición realizada, en las circunstancias en la que por la recurrente se llevó a cabo, y las posteriores inversiones realizadas, implicaban la existencia de un riesgo de que ocurriera lo que jurisdiccionalmente aconteció, es decir, que finalmente se anulase lo que no era más que una simple previsión pendiente de ratificación de legalidad, y ello, a pesar de que la clasificación del suelo era de la exclusiva responsabilidad de los órganos administrativos con competencia urbanística. El TRLS08 a efectos valorativos prescinde de la clasificación formal del suelo. Como dice su artículo 12-1 "todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado". Prescinde de valorar expectativas urbanísticas formales y valora lo existente en la realidad fáctica, señalando su Exposición de motivos, "se debe valorar lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto".

**SEXTO.** - En el *cuarto motivo* se denuncia la infracción de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, que concreta en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en materia de responsabilidad de la Administración en materia urbanística como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativas.

Entiende la recurrente que es jurisprudencia reiterada de esta Sala en materia de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de un acto o resolución administrativa --que condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño por la existencia del deber jurídico de soportarlo-- que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no solo razonables en el ejercicio de facultades discrecionales o de integración de conceptos jurídicos indeterminados. Pues bien, se considera que en el supuesto de autos estos límites han sido desbordados, al haberse producido --como en su día dijo el TSJ de Castilla y León-- "una flagrante desatención normativa" en relación con la clasificación del suelo, tratándose de una clasificación reglada, de donde deduce la antijuridicidad de la actuación administrativa.

En concreto se señala que la actividad de la Administración recurrida no respondió a los parámetros de racionalidad exigibles al clasificar como suelo urbanizable delimitado el Sector SUZD4, "Ciudad del Golf", con la consecuencia de que el detrimento patrimonial sufrido por la recurrente como consecuencia de la anulación judicial de la referida clasificación ha de reputarse antijurídico; añadiendo que son los propios particulares de la Sentencia de 29 de septiembre de 2006 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y de la ulterior Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010, los que confirman lo anterior.

Consideramos que el motivo ya se encuentra respondido con las anteriores consideraciones realizadas en respuesta a los que preceden al presente.

**SÉPTIMO.** - Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional ).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por la parte recurrida, a la cantidad máxima de 1.000 euros -- más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido--, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º.** No haber lugar al Recurso de casación **315/2016** interpuesto por la entidad Residencias Aguas Nuevas, S. L., contra la sentencia desestimatoria dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el Recurso Contencioso-administrativo 169/2013, formulado por la misma recurrente contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de la reclamación de indemnización por los daños y perjuicios causados por la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila. **2º.** Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia.

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

Así se acuerda y firma.



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ