



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
ponente

Sra. Ares González, Consejera  
Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de noviembre de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqq, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 526/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 26 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de qqqq, S.L., debido a los daños y perjuicios derivados de la pérdida de eficacia de una licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de xxx1, a consecuencia de la alteración sobrevenida de sus condiciones por la entrada en vigor de las Normas Urbanísticas Municipales.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 526/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 30 de diciembre de 2021 D. yyy1, en nombre y representación de qqqq S.L., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1 en la que manifiesta que, por



decreto de Alcaldía nº 9/2008, el Ayuntamiento, tras informe favorable del arquitecto municipal, concedió a D. yyy2, en representación de la mercantil qqqq, S.L., licencia de obra, de 31 de enero de 2008, para la edificación de 13 viviendas en la calle ccc1 s/n, parcela catastral 595.

Añade que "Con esta licencia en vigor, ya que no había sido caducada, se ha aprobado la nueva normativa urbanística, concretamente el Acuerdo de 25 de noviembre de 2020, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2, por el que se aprueban definitivamente las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1, con fecha de entrada en vigor y publicación de 18 de enero de 2021 (..)".

Considera que "esta normativa ha provocado la pérdida de eficacia de la licencia concedida al incluir mi parcela, es decir, la parcela 595 del polígono 2, calle ccc1 s/n, en un sector de suelo urbano no consolidado junto con otras parcelas de otros propietarios, lo que determina de forma inmediata las siguientes consecuencias respecto la licencia aludida:

»1.- que la misma no sea ejecutable por ser contraria a la nueva normativa urbanística y por tanto haya perdido la eficacia jurídica.

»2.- que en vez de poder ejecutar las 13 viviendas se me hayan reducido mis derechos hasta las 4 viviendas.

»3.- que la iniciativa propia para desarrollar las 13 viviendas sobre mi parcela ya no sea tal por tener que aplicar actuaciones integradas con otros propietarios en el sector aludido.

»4.- (...) que se trata de un supuesto claro y evidente de responsabilidad patrimonial urbanística por haber dejado sin eficacia ni vigencia con fecha de 18 de enero de 2021 la licencia concedida a la empresa que represento para edificar 13 viviendas, lo cual debe de ser indemnizado de forma inmediata por ser consecuencia automática de la entrada en vigor de la nueva normativa urbanística, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo aprobada en el año 2021 y sin necesidad de tramitar expediente de revocación de licencia por disconformidad sobrevenida del RUCYL".

La interesada presenta evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos, que cuantifica en 860.393,66 euros por los conceptos expuestos en el dictamen pericial que aporta.



Adjunta con su reclamación escritura pública acreditativa de la representación y el dictamen pericial citado, emitido por arquitecto, que tiene por objeto “analizar la pérdida que le supone a la mercantil la nueva situación urbanística en la que ha quedado después de la aprobación del nuevo planeamiento (...)”.

**Segundo.-** El 17 de enero de 2022 la Secretaría municipal informa sobre la reclamación efectuada y concluye que no existe responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 4 de mayo de 2022 el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxx2 emite informe.

**Cuarto.-** El 10 de mayo de 2022 la Secretaría municipal informa que “no existe responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de xxx1 ante la reclamación de la empresa qqqq S.L, en el la no ejecución de 13 viviendas en hilera con calle privada de acceso común en la parcela 595 del polígono 2 de xxx1, por la aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales, al entender que la disconformidad sobrevenida de dicho proyecto, no ha sido por una mera decisión discrecional del Ayuntamiento de xxx1, sino el cumplimiento de la normativa urbanística en vigor, y conforme a la misma se han aprobado las NUM., pudiendo el alegante recurrir ante la Junta de Castilla y León, dado que es la administración competente para la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas Municipales”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el 23 de mayo de 2022 la interesada presenta escrito de alegaciones en el que reitera las pretensiones contenidas en su escrito inicial, discute el contenido de los informes que obran en el expediente y reitera su pretensión resarcitoria.

**Sexto.-** El 26 de septiembre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Séptimo.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 13 de octubre de 2022, se requiere al Ayuntamiento, con suspensión del plazo



para emitir el dictamen, que complete el expediente remitido con diversa documentación.

En dicho Acuerdo se señala que "examinado el expediente, este Consejo advierte que el informe del servicio jurídico de asistencia a municipios y modernización de la Diputación Provincial de xxx2, de manera concluyente, manifiesta que "De acuerdo con el informe técnico municipal, la licencia ya habría perdido su eficacia antes de la entrada en vigor de las NUM de xxx1 como consecuencia de la aprobación del PORN en 2010 y la modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, cuya aprobación, en ambos casos, no es competencia del Ayuntamiento de xxx1 sino de la Junta de Castilla y León. Las NUM son aprobadas definitivamente por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2, tal y como señala expresamente la reclamante en el último párrafo de su escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial, por lo que, si ésta considera que la licencia concedida ha perdido su vigencia como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo planeamiento, debería haber presentado su reclamación ante la Junta de Castilla y León".

Asimismo se indica que "no consta que el Ayuntamiento de xxx1 haya realizado consulta a la Junta de Castilla y León, concretamente a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2, para que exponga lo que considere conveniente en relación con la legitimación pasiva de la Junta de Castilla y León (...) ni el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 de 13 de julio de 2017 en el que, tal y como señala el mencionado informe del servicio jurídico de asistencia a municipios y modernización de la Diputación Provincial de xxx2, "se hacen constar los cambios normativos motivados por las modificaciones del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León desde la concesión de la licencia".

Por los motivos expuestos, se requiere al Ayuntamiento para que complete el expediente, en el sentido de incorporar a este:

a) Requerimiento a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 para que aclare las cuestiones expuestas.

b) Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 de 13 de julio de 2017.

c) Nuevo trámite de audiencia que se conceda al interesado.



d) Nueva propuesta de resolución que tome en consideración el resultado de los trámites anteriores.

**Noveno.-** El 29 de agosto de 2023 se remite la documentación requerida:

- Informe técnico urbanístico del Servicio de Asistencia a Municipios "sobre la responsabilidad patrimonial presentada" de 30 de marzo de 2023.

- Informe técnico urbanístico del Servicio de Asistencia a Municipios "sobre la valoración del aprovechamiento urbanístico presentada por la interesada" de 4 de mayo de 2023.

- Informe del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2 de 7 de noviembre de 2022, que adjunta el informe de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 emitido el 14 de julio de 2017.

- Escritos de alegaciones de la reclamante de 28 de noviembre de 2022 y de 20 de junio de 2023.

- Propuesta de resolución de 27 de julio de 2023, desestimatoria de la reclamación presentada.

Analizada la compleja documentación complementaria remitida y admitida su suficiencia, se reanuda el plazo para emitir el dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Este Consejo considera conveniente analizar, antes de entrar en el fondo del asunto, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de xxx1.

La propuesta de la Administración señala que "Las NUM [Normas Urbanísticas Municipales] son aprobadas definitivamente por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 (...), por lo que, si la reclamante considera que la licencia concedida ha perdido su vigencia como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo planeamiento, debería haber presentado su reclamación ante la Junta de Castilla y León".

En el mismo sentido se pronuncia el informe de 4 de mayo de 2022 del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación: "el Ayuntamiento de xxx1 deberá, previa tramitación del expediente, desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por qqqq, S.L., ya que no se ha producido perjuicio económico alguno, no procediendo, en consecuencia, ninguna indemnización y siendo competente la Junta de Castilla y León, en su caso, como administración que aprueba definitivamente las NUM y otros instrumentos de ordenación territorial así como el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León".

Conviene precisar que este Consejo por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 13 de octubre de 2022, requirió al Ayuntamiento para que solicitase a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 que aclarase, entre otras cuestiones, la posible legitimación pasiva de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, el informe emitido por la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital, de 7 de noviembre de 2022, no contiene pronunciamiento alguno sobre este extremo.



La aprobación de las NUM es un procedimiento que se puede calificar como bifásico en el que intervienen ambas Administraciones. Así, por un lado, interviene el Ayuntamiento en la aprobación inicial y provisional y, por otro, la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, que es la competente para aprobar definitivamente las NUM.

En los procedimientos de aprobación de un plan urbanístico que necesite el concurso de dos Administraciones, la local y la autonómica, que se han venido llamando procedimientos bifásicos, como el que es objeto de este dictamen, resulta necesario citar, a título ilustrativo, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2018 (RC 3719/2017) en la que se planteó que tenía interés casacional objetivo “perfilar los criterios que deben emplearse y servir para identificar a la Administración responsable del daño infligido, cuando sean varias las que intervienen en la producción del hecho lesivo, relegando en consecuencia la aplicación de la regla de la solidaridad a los supuestos en que no concurren tales criterios”.

La citada sentencia, en el fundamento de derecho octavo, establece:

“El siguiente problema que se nos plantea consiste en determinar, si existiendo dicha responsabilidad, cuál sería la Administración responsable, partiendo del dato de que los Planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (Municipio y Comunidad Autónoma), en lo que se conoce como un procedimiento bifásico.

»Un criterio simplista sería el de atribuir la responsabilidad a la Administración que hace la aprobación definitiva. Sin embargo, parece más correcto acudir, en estos casos, a la tesis de que existe un supuesto de concurrencia entre ambas Administraciones y que la responsabilidad es entonces solidaria, sin perjuicio de que la Administración condenada a pagar pueda repetir contra las demás que hayan intervenido en la causación del daño. Esta postura tiene a su favor el tenor literal de la Ley dado que los procedimientos bifásicos encajan en la fórmula empleada en la Ley cuando se refiere a la ‘gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas’, máxime cuando no han quedado acreditadas circunstancias que permitan excluir la regla de la solidaridad”.

Finalmente, en el fundamento de derecho noveno la mencionada sentencia establece que “partiendo del dato de que los Planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (Municipio y



Comunidad Autónoma), la regla general es la de establecer la responsabilidad concurrente de ambas, mediante el criterio de la solidaridad”.

Por lo expuesto, este Consejo considera que existe un supuesto de concurrencia entre ambas Administraciones siendo la responsabilidad solidaria, sin perjuicio de que la Administración condenada a pagar pueda repetir contra la otra que haya intervenido en la causación del daño.

Por tanto, resulta aplicable el artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que regula la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas:

“1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

»2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

»3. En los casos previstos en el apartado primero, la Administración competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, será la fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio.

»4. Cuando se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el apartado anterior, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas para que, en el plazo de quince días, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente”.

En este supuesto, tal y como ya se ha indicado anteriormente, consta que la Administración autonómica ha tenido conocimiento de la reclamación





de responsabilidad patrimonial y, sin embargo, no ha presentado ninguna alegación en lo que se refiere a su posible falta de legitimación pasiva.

**4ª.-** Sentada esta cuestión previa, es preciso analizar si la reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con el artículo 67.1 de la LPAC.

En este supuesto, el *dies a quo* para el cómputo de un año sería el momento de la entrada en vigor de las NUM que determina la pérdida de eficacia del título habilitante. El artículo 60 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) dispone que los instrumentos de planeamiento urbanístico serán ejecutivos y entrarán en vigor al día siguiente de la publicación de su acuerdo de aprobación definitiva en el Boletín Oficial de Castilla y León.

El reclamante considera que “el plazo de un año para solicitar la indemnización (...) empieza el día 18 de enero de 2021, fecha de publicación de la nueva normativa en el BOCYL y termina el día 18 de enero de 2022, por lo que la reclamación cumple el requisito de presentarlo en el plazo de un año”.

Por el contrario, la propuesta de la Administración señala que, “De acuerdo con el informe técnico municipal, la licencia ya habría perdido su eficacia antes de la entrada en vigor de las NUM de xxx1 como consecuencia de la aprobación del PORN en 2010 y la modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (...)”.

Para resolver esta cuestión es necesario traer a colación los antecedentes de hecho -algunos omitidos en la reclamación de responsabilidad patrimonial- que concurren este supuesto.

El Ayuntamiento de xxx1 concedió a la interesada una licencia de obra el 31 de enero de 2008 para la edificación de 13 viviendas. Esta licencia establecía un plazo de caducidad “a los seis meses de su otorgamiento por el no inicio de las obras, así como por la paralización de éstas por plazo superior a tres meses, en los términos del artículo 23 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de xxx2”. Actualmente, es decir, casi 13 años después, esta licencia no ha sido objeto de expediente de caducidad por el Ayuntamiento ni ha sido ejecutada por el interesado.

El 4 de mayo de 2017 D. yyy2, en representación de qqqq S.L., presenta una consulta urbanística ante el Ayuntamiento en la que manifiesta



“la voluntad de esta sociedad para la modificación del proyecto objeto de licencia con reducción de los parámetros urbanísticos referidos a: ocupación, edificabilidad y altura”; y formula la siguiente pregunta: “¿Dado que no existe modificación de la normativa urbanística que regula la parcela se podía tramitar la correspondiente licencia del nuevo proyecto como un modificado del que obtuvo licencia siendo aplicable al presente supuesto los mismos criterios que se tuvieron en cuenta en el anterior otorgamiento de licencia?”.

Consecuencia de esta consulta el arquitecto municipal emitió informe el 11 de mayo de 2017 en el que indica lo siguiente: “Recientemente, la propiedad de la parcela que nos ocupa ha manifestado su intención de llevar a cabo un acto edificatorio sobre la parcela, modificando el proyecto original (13 viviendas con una calle común de acceso en el interior de la parcela). El cambio es sustancial ya que la nueva pretensión pasa por construir una vivienda unifamiliar. Es por ello y por los antecedentes citados, que a priori pudiera parecer razonable y conforme a la norma esta actuación, si bien la arquitecta que suscribe no está de acuerdo con una manifestación que hace el solicitante en su escrito y que es que ‘la normativa no ha cambiado’, ya que desde el año 2008 a la actualidad el RUCyL ha sido modificado y ha entrado en vigor el PORN del xxx3. Bien es cierto que la parcela que nos ocupa está dentro de la ZUG del PORN, pero en lo referente al cumplimiento de la LUCyL y del RUCyL, considero que la parcela sita en la c/ ccc1 s/n, con el número 595 del Polígono 2 no cumple con la actual redacción del Artículo 30 a) de la de la LUCyL, ni con las condiciones del Art. 67.2 del RUCyL, que establecen la clasificación del suelo para los municipios sin planeamiento, precisamente por lo indicado en el informe del arquitecto municipal (...) en lo referente a la dotación de servicios urbanos, y porque la vía de acceso a la parcela no está, a juicio de la que suscribe, integrada en la malla urbana. Es por ello, y en base a lo establecido en los artículos 30 y 31 de la LUCyL y al art.67 del RUCyL, que la clasificación de la parcela es de suelo rústico, por lo que deberá destinarse a uno de los usos naturales del mismo”.

En el mencionado informe se propone “Evacuar la consulta vinculante a la JCyL solicitada por la propiedad de la parcela de referencia, con la matización de la postura del Ayuntamiento de xxx1 referente a la normativa de aplicación que, a diferencia de lo que afirma la propiedad, considera que sí ha cambiado desde el año de concesión de la licencia (2008)”.

El 14 de julio de 2017 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 emite informe en el que indica que “el Ayuntamiento señala que la normativa ha cambiado desde que fuera otorgada licencia para



la construcción de las viviendas en hilera, en enero de 2008. En efecto, desde entonces el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León ha sido modificado hasta en tres ocasiones, mediante Decreto 6/2008, de 24 de enero, Decreto 45/2009, de 9 de julio y Decreto 6/2016, de 3 de marzo (RUCyL). Concretamente, el artículo 67.2 del RUCyL en el que se establecen las condiciones que deben cumplir los terrenos sin determinaciones de planeamiento urbanístico para tener la condición de suelo urbano, fue modificado mediante Decreto 45/2009, de 9 de julio, si bien, tal y cómo se observa al comparar ambas versiones, los requisitos de distancia máxima a los servicios urbanos no fueron modificados y el de inserción en malla urbana lo fue únicamente para definir las características de la vía de acceso”.

El expresado informe concluye que “la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en la parcela (...) requerirá la elaboración de un proyecto autónomo e independiente, con sustantividad propia respecto al de 13 viviendas en hilera, para cuya ejecución se deberá solicitar nueva licencia que será otorgada de acuerdo a las previsiones de la normativa urbanística vigente en el momento de la resolución, que no difiere de la vigente en enero de 2008 en cuanto a la distancia máxima de los servicios urbanos, aunque sí en cuanto a las características de la vía de acceso integrada en malla urbana”.

Finalmente, el informe emitido por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2, tras el requerimiento de este Consejo, no resuelve la cuestión planteada y se limita a indicar lo siguiente:

“(...) En el caso de que la vía de acceso a la parcela fuera una vía abierta al uso público, pero no una vía de uso y dominio público, la parcela habría perdido su condición de suelo urbano, debiendo procederse por parte del Ayuntamiento a la extinción de la licencia por disconformidad sobrevenida con las nuevas determinaciones contenidas en el artículo 67 del RUCyL, modificado mediante Decreto 45/2009, de 9 de julio.

»En el caso de que la parcela tuviera acceso por una vía de uso y dominio público, pero no cumpliera otros de los requisitos establecidos en el artículo 67 del RUCyL, tales como la proximidad a los servicios urbanos o la integración en malla urbana, no estaríamos ante un supuesto de disconformidad sobrevenida de la licencia, puesto que esos requisitos ya estaban establecidos en el artículo 67 del RUCyL en el momento en el que la misma fue otorgada”.



Expuestos el contenido de los informes, este Consejo considera que no presentan solidez suficiente para afirmar que la licencia de la reclamante habría perdido su eficacia antes de la entrada en vigor de las NUM.

El informe de la arquitecta municipal reconoce la extinción de la licencia por disconformidad sobrevenida con las nuevas determinaciones contenidas en el artículo 67 del RUCyL, modificado mediante Decreto 45/2009, de 9 de julio; concretamente, afirma que no se cumple "lo referente a la dotación de servicios urbanos, y la vía de acceso a la parcela no está, a juicio de la que suscribe, integrada en la malla urbana". Sin embargo, el citado informe de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 manifiesta que en la reforma del artículo 67 del RUCyL "los requisitos de distancia máxima a los servicios urbanos no fueron modificados y el de inserción en malla urbana lo fue únicamente para definir las características de la vía de acceso".

Por otro lado, el informe del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital establece que solo "en el caso de que la vía de acceso a la parcela fuera una vía abierta al uso público, pero no una vía de uso y dominio público, la parcela habría perdido su condición de suelo urbano".

Por tanto, lo que determina la pérdida de la condición de suelo urbano y la disconformidad sobrevenida de la licencia es el hecho de que la vía de acceso a la parcela no sea de uso y dominio público. Esta circunstancia no queda suficientemente acreditada en ninguno de los informes.

Por el contrario, la reclamante, en sus últimas alegaciones, afirma que "Puede verse como en la propia ficha del sector queda claro que la protección del PORN por estar en zona ZUG no afecta a la parcela sobre la que se concedieron las 13 viviendas". Este extremo es reconocido por el informe de la arquitecta municipal.

La interesada admite que la normativa del PORN regulado en el Decreto 4/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "xxx3" (xxx2 y xxx4) define la zona ZUG en donde está encuadrada su parcela de la siguiente forma: "c) Zonas de Uso General: Se incluyen aquí los terrenos ocupados por los núcleos urbanos, los destinados por el planeamiento territorial a albergar usos urbanos, y excepcionalmente otros terrenos consolidados por la edificación (...)".

Además, la reclamante señala que "ya en el año 2007 el arquitecto municipal dispone que la parcela tiene frente a la calle ccc1, y que es



transitable en el cruce con la calle ccc2 y con camino cantarranas. Es decir, ya tenía acceso por viales no solo de uso público sino de dominio público, ya que las calles y los caminos son bienes demaniales y así lo dispone tanto el Código Civil, como el reglamento de Bienes de las entidades locales como la propia LUCYL y RUCYL (...). Por tanto, la modificación del artículo 67.2 del RUCYL en el año 2009 no le afecta. (...) La propia licencia determina que se concede en una parcela situada en calle ccc1 S/N, por lo que la discusión sobre si el acceso era en el año 2007 sobre vial de uso público o sobre uso y dominio público es estéril, puesto que el informe y la licencia reconocen su entrada por calle ccc1 s/n, es decir por vial de uso y dominio público, cumpliendo por tanto con el artículo 67.2 del RUCyL, antes y después de su modificación”.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera que la prueba que obra en el expediente no permite concluir, de forma clara, que la aprobación del PORN en 2010 y la modificación del artículo 67.2 del RUCyL en el año 2009, determinaron la pérdida de eficacia de la licencia de la reclamante. Por ello, ha de concluirse que la reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC, concretamente, dentro del año contado desde la entrada en vigor de las NUM (18 de enero de 2021).

**5ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.



b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**6ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial debido a los daños y perjuicios derivados de la pérdida de eficacia de una licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de xxx1, consecuencia de la alteración sobrevenida de sus condiciones por el Acuerdo de 25 de noviembre de 2020, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2, por el que se aprueban definitivamente las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1.

La reclamante, en síntesis, considera que "el 18 de enero de 2021 entró en vigor una nueva normativa urbanística en xxx1 (...) que hace imposible ejecutar la licencia concedida a la empresa (...) que estaba vigente en el momento de entrada en vigor de la nueva normativa. Como consecuencia de ello, se ha producido el reconocimiento automático de mi derecho a indemnización según la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictado en interés casacional en el año 2021".

La propuesta de la Administración, de forma concluyente, manifiesta:

"Primero. La licencia urbanística que constituye el objeto del presente expediente fue concedida por el Ayuntamiento de xxx1 con fecha de 31 de enero de 2008. Esta licencia no ha sido objeto de expediente de caducidad, pero tampoco ha sido ejecutada por el interesado y hoy



reclamante. El tiempo durante el cual qqqq S.L. no procedió a la edificación de las 13 viviendas objeto de la licencia urbanística hasta que por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 se procedió a la aprobación definitiva de las NUM de xxx1 y a la preceptiva publicación del acuerdo de aprobación en el BOCYL (18 de enero de 2021) fue de 13 años.

»Segunda. La promotora titular de la licencia urbanística, presentó con fecha de 4 de mayo de 2017, es decir 10 años después de la solicitud de licencia para 13 viviendas, solicitud en el Ayuntamiento de xxx1 formulando consulta urbanística relativa a modificación del proyecto objeto de licencia urbanística para 13 viviendas en calle ccc1 s/n con reducción de los parámetros urbanísticos con objeto de promover una vivienda unifamiliar. En consecuencia, presentar una solicitud de responsabilidad patrimonial basada en la pérdida de eficacia de la licencia urbanística concedida por la aprobación definitiva de las NUM de xxx1, cuando meses antes se había manifestado la intención de no ejecutar esta licencia, puede entenderse como mala fe de la entidad reclamante, siendo contrario a sus propios actos.

»Tercera. De acuerdo con informe técnico municipal, la licencia ya habría perdido su eficacia antes de la entrada en vigor de las NUM de xxx1 como consecuencia de la aprobación del PORN en 2010 y la modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, cuya aprobación, en ambos casos, no es competencia del Ayuntamiento de xxx1 sino de la Junta de Castilla y León. Las NUM son aprobadas definitivamente por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 tal y como señala expresamente la reclamante en el último párrafo de su escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial, por lo que, si ésta considera que la licencia concedida ha perdido su vigencia como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo planeamiento, debería haber presentado su reclamación ante la Junta de Castilla y León.

»Cuarta.- (...) El promotor no ha iniciado las obras, por lo que no ha cumplido con los deberes de urbanización ni cesión requeridos en la legislación ni en la licencia urbanística. A consecuencia de ello, el terreno no ha alcanzado la condición de solar, por lo que el propietario del terreno no ha adquirido el derecho a edificar sobre él (...).

»Quinta. Los artículos 21 de la Ley de Urbanismo y 49 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León determinan como plazo para el cumplimiento de los deberes urbanísticos en suelo urbano consolidado el de ocho años en defecto del señalado en el instrumento de planeamiento (...).



Sentadas las posiciones de las partes, procede analizar si la reclamante ha cumplido los deberes de urbanización requeridos en la licencia y en la legislación urbanística y si ha patrimonializado su derecho de aprovechamiento urbanístico para tener derecho a una indemnización.

A estos efectos, el artículo 13 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL), dispone que los cambios de planeamiento producidos con posterioridad al transcurso de los plazos estipulados no generan derecho a indemnización. Dicho artículo señala en su apartado 1 que "Las condiciones de uso del suelo establecidas en la normativa urbanística no confieren derecho a exigir indemnización, salvo en los siguientes supuestos:

»a) Indemnización por alteración del planeamiento: la aprobación de modificaciones o revisiones del planeamiento urbanístico antes de que transcurran los plazos establecidos en el mismo para cumplir los deberes urbanísticos exigibles, o bien si transcurridos tales plazos los deberes no han podido cumplirse por causas imputables a alguna Administración pública, confieren derecho a los afectados a ser indemnizados cuando produzcan una reducción del aprovechamiento que les corresponda, o hagan inservibles gastos efectuados en cumplimiento de los deberes urbanísticos exigibles. Asimismo, existe derecho a indemnización cuando dichos gastos resulten inservibles por acordarse la expropiación del ámbito afectado. (...)"

El artículo 41 del RUCyL regula los deberes de los propietarios del suelo urbano consolidado, y señala:

"1. Los propietarios de suelo urbano consolidado tienen los siguientes deberes:

»a) Completar la urbanización de sus parcelas a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar. A tal efecto deben costear todos los gastos de urbanización necesarios para completar o rehabilitar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes, incluida la conexión con las redes municipales en funcionamiento, y ejecutar en su caso las obras correspondientes.





»b) Entregar al Ayuntamiento, con carácter de cesión gratuita, los terrenos necesarios para completar o regularizar las vías públicas existentes.

»(...).

»d) Edificar sus solares en los plazos y con las condiciones que establezcan el planeamiento urbanístico y la licencia urbanística. (...)

»2. Los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado no pueden ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta alcanzar la condición de solar, una vez cumplidos los deberes de urbanización y cesión previstos en el apartado anterior (...)."

Por su parte, el apartado 1 del artículo 49 del RUCyL dispone que "El instrumento que establezca la ordenación detallada debe señalar plazos para cumplir los deberes urbanísticos regulados en este capítulo, a contar desde su entrada en vigor, con un máximo de diez años como plazo total para cumplir el conjunto de los deberes urbanísticos".

Finalmente, el artículo 50.3 del RUCyL dispone que, "En tanto el Ayuntamiento no les notifique el inicio de alguno de los procedimientos citados en el apartado anterior, los afectados pueden iniciar o proseguir el ejercicio de sus derechos. No obstante, el transcurso de los plazos previstos en el artículo anterior extingue sus eventuales derechos indemnizatorios en caso de alteración del planeamiento".

En este supuesto, aparece acreditado que el Ayuntamiento concedió a la interesada una licencia de obras el 31 de enero de 2008 para la edificación de 13 viviendas. Esta licencia establecía un plazo de caducidad de seis meses y no ha sido objeto de expediente de caducidad por el Ayuntamiento.

Ahora bien, tampoco consta que el promotor haya iniciado las obras, por lo que no ha cumplido los deberes de urbanización ni cesión requeridos en la legislación ni en la licencia urbanística. A consecuencia de ello, el terreno no ha alcanzado la condición de solar, por lo que el propietario no ha adquirido el derecho a edificar sobre él.

Conviene recordar que el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece que "La previsión de edificabilidad por la



ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

En este supuesto, no se ha patrimonializado el aprovechamiento urbanístico que pueda dar lugar a indemnización, ya que ni siquiera se han iniciado las obras necesarias para completar la urbanización del terreno que no ha adquirido la condición de solar.

Conviene recordar que la propia reclamante en su solicitud inicial manifiesta que “Esta licencia fue concedida tras emitir el arquitecto municipal informe favorable sometida a una serie de condiciones para transformar la parcela en solar y dotarla de servicios y ser considerada suelo urbano de ensanche en aplicación de las Normas Subsidiarias Provinciales de la Diputación Provincial de xxx2, vigentes en el municipio hasta la entrada en vigor de las nuevas Normas Urbanísticas Municipales”.

A pesar de ello, después de más de 10 años, el interesado no ha cumplido sus deberes urbanísticos. Por tanto, el transcurso del plazo máximo de 10 años previsto en el citado artículo 49.1 del RUCyL extingue sus eventuales derechos indemnizatorios en caso de alteración del planeamiento, tal y como reza el artículo 50.3 del RUCyL.

En este sentido se pronuncia el informe técnico urbanístico del Servicio de Asistencia a Municipios de 30 de marzo de 2023:

“La extinción de la eficacia de la licencia urbanística por modificación del planeamiento da lugar a indemnización en el caso de que se haya producido una lesión en un bien o derecho. Los derechos urbanísticos que pudieran verse afectados, por tratarse de suelo urbano, son el derecho a urbanizar, así como el derecho a edificar. Debe tenerse en cuenta que los derechos se entienden adquiridos siempre que se haya cumplido previamente con los deberes urbanísticos exigibles. Los terrenos sobre los que se concedió licencia para edificar tienen la consideración de suelo urbano, aunque no cuentan con la condición de solar.

»Por tanto, el propietario de suelo urbano tiene derecho a urbanizar los terrenos para que alcancen la condición de solar. Una vez



urbanizados, tiene derecho a edificar los solares en plazo. En ejercicio de este derecho el promotor solicitó la correspondiente licencia, para lo cual presentó el proyecto de edificación necesario. No obstante, no cumplió con el deber de ejecutar las obras en el plazo establecido en la legislación urbanística. El promotor no ha iniciado las obras, por lo que no ha cumplido con los deberes de urbanización ni cesión requeridos en la legislación ni en la licencia urbanística. A consecuencia de ello, el terreno no ha alcanzado la condición de solar, por lo que el propietario del terreno no ha adquirido el derecho a edificar sobre él. Puesto que no se ha adquirido el derecho a edificar, no puede existir una lesión en un derecho no adquirido. La LSRU15 no contempla la indemnización por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas en caso de modificación del planeamiento, como sí lo hacía la legislación anterior. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda. Para que resulten indemnizables, las actuaciones de urbanización deben haberse iniciado, lo cual no ha sucedido en el presente caso”.

A mayor abundamiento, conviene recordar que la interesada en el año 2017 manifestó su voluntad de llevar a cabo un acto edificatorio sobre la parcela que implicaba la modificación del proyecto original para construir una vivienda unifamiliar. Por tanto, la reclamante mostró su intención de no construir las 13 viviendas que autorizaba su licencia. En consecuencia, esta reclamación sería contraria a la doctrina de los actos propios.

Por todo lo expuesto, la reclamación de responsabilidad patrimonial debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de qqqq, S.L., debido a



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

los daños y perjuicios derivados de la pérdida de eficacia de una licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de xxx1, a consecuencia de la alteración sobrevenida de sus condiciones por la entrada en vigor de las Normas Urbanísticas Municipales.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.