



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de diciembre de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la comunidad de propietarios del Plan Parcial de ccc1 y de su comisión gestora*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 435/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 11 de octubre de 2023 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 Dña. yyy1, en nombre y representación de la comunidad de propietarios del Plan Parcial de ccc1 y de su comisión gestora, debido a los daños ocasionados por la Orden FYM/ 468/2020, de 3 de junio, por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de octubre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 435/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 23 de septiembre de 2022 Dña. yyy1, en nombre y representación de la comunidad de propietarios del Plan Parcial de ccc1 y de su comisión gestora presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial



ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados por la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx (en adelante, PGOU).

Sostiene, en esencia, que la comunidad de propietarios ha realizado una serie de gastos para conseguir la transformación urbanística de los terrenos que forman parte del Área Homogénea n.º 12 (en adelante AH-12), que se configuran como suelo urbanizable no delimitado según la calificación que se les otorgó en el PGOU de 2004 y que dichos gastos habrían sido completamente inservibles desde el momento en que se aprobó la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, siendo así que con dicho cambio esos terrenos pasarían de ser suelo urbanizable no delimitado a suelo rústico.

La indemnización solicitada asciende a 219.655,84 euros, que comprenderían, por una parte, las retribuciones abonadas a qqq1 Asesores Legales y Económicos entre 2006 y 2021, como secretaria-tesorera de la comunidad de propietarios (109.956,75 euros), y por otra, los costes de los trabajos de naturaleza urbanística, incluidos los de elaboración de la modificación puntual del PGOU de 2004 y demás trámites.

Aporta junto con la reclamación acta de reunión de la comunidad de propietarios de 14 de septiembre de 2020, copia de la elevación a público de los acuerdos de la comunidad de propietarios, estatutos de la comisión promotora para el desarrollo urbanístico del Plan Parcial ccc1 del PGOU, contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con qqq2, así como facturas por servicios jurídicos y elaboración de instrumentos de planeamiento urbanístico.

**Segundo.-** Obra en el expediente informe de la Dirección de Área de Planeamiento Urbanístico y Vivienda de 18 de octubre de 2021.

También se han incorporado al mismo copia del expediente 49.570/16 relativo a la modificación del PGOU en el Área Homogénea 1 ccc2, promovido por D. yyy2, en representación de Nueva Comisión Gestora Sector 1 AH-1, copia de diversa documentación del expediente 15.328/06 relativo al Plan Parcial AH-12 ccc1-ccc3, y expediente 57.644/09 relativo a modificación del PGOU en el ámbito de suelo urbanizable no delimitado y expediente 28.669/10 relativo al Avance de la modificación puntual del PGOU en el AH-12 ccc1-ccc3.



Asimismo, se ha incorporado informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental, de 2 de noviembre de 2012, del entonces Ministerio de Fomento.

**Tercero.-** El 15 de junio de 2023 se concede trámite de audiencia a la reclamante, que presenta sus alegaciones el día 24 inmediato siguiente.

También se ha dado traslado de la reclamación a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a los efectos del artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), sin que conste contestación por su parte.

**Cuarto.-** El 10 de octubre de 2023 se formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera 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. No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación hasta que se formula la propuesta de resolución. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación



administrativa recogidos en la LRJSP, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** La reclamante, en cuanto interesada, está legitimada para interponer la reclamación, de acuerdo con 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 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

**4ª.-** 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 además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la LBRL establece que "Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).



También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

**5º.-** En cuanto al fondo del asunto, la comunidad de propietarios reclamante solicita el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de los gastos ocasionados con la finalidad de promover la transformación urbanística de los terrenos integrados en el AH-12, constituida por suelo urbanizable no consolidado según el PGOU de 2004, y que habrían devenido absolutamente inútiles al convertirse dichos terrenos en suelo rustico en virtud de la aprobación definitiva de forma parcial de la revisión del PGOU por la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio.

A) Para una mejor comprensión del asunto deben mencionarse una serie de antecedentes.

El 3 de julio de 2000 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx acordó aprobar inicialmente la modificación del PGOU en "El Páramo de ccc1" y "ccc3". Esta modificación tenía por objeto el cambio de clasificación de un área de 70,06 hectáreas clasificada como suelo no urbanizable de régimen común tipo B, que pasaría a clasificarse como suelo urbanizable no delimitado. Se justifica esta modificación en la necesidad de ofertar suelo industrial, orientado a la implantación de actividades empresariales de investigación, desarrollo, distribución y logística, dado que hay una oferta



insuficiente. Esta modificación se aprueba definitivamente y se publica en el BOCYL de 24 de octubre de 2002.

En el año 2003 se presenta documentación para la delimitación de sector en suelo urbanizable no delimitado. El Ayuntamiento abre el oportuno expediente y, estudiada la documentación, acaba con el archivo del expediente porque la documentación del Plan Parcial del Sector de Suelo urbanizable no delimitado ccc1- ccc3 se presenta por los promotores en 2004. Este documento es el correspondiente al expediente 29589/04. De este expediente, la comisión gestora del Plan Parcial presenta el desistimiento el 19 de enero de 2006 y se acepta mediante Decreto.

En el año 2004 se había aprobado el PGOU, que definía una serie de suelos urbanizables no delimitados denominados áreas homogéneas, entre estas áreas estaba la AH-12 ccc1-ccc3, discontinua y de uso industrial.

El 22 de marzo de 2006 se presenta la solicitud de aprobación de Plan Parcial Sector ccc1 y de aprobación de proyecto de estatutos de la junta de compensación (que dio lugar al expediente 15328/06).

El 14 de agosto de 2006, tras diversas actuaciones, el Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística emite informe desfavorable, pues se indica, entre otras cuestiones, que falta documentación técnica; que no se ha realizado correctamente la delimitación e imputación de sistemas generales al sector; que no se justifica el cumplimiento de los criterios recogidos en los anexos 5, 6, 7 y 8 de la memoria del PGOU y el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, en lo relativo a las determinaciones de ordenación general en suelo urbanizable no delimitado; y que no se justifican determinados aspectos del saneamiento del área homogénea. Y concluye que "La documentación presentada es insuficiente para valorar la propuesta de sectorización tal como se indica a lo largo de este informe. No siendo conforme la propuesta de delimitación que se realiza, se limita este informe a indicar las disconformidades con ésta, no entrando a valorar las cuestiones relativas al Plan Parcial. Si bien es preciso adelantar una cuestión de importancia, como es la descripción del uso global Industrial, asignado al Área Homogénea 12. (...)". El informe se notifica el 3 de octubre de 2006.

El 13 de septiembre de 2007 se presenta por la ahora reclamante la solicitud de aprobación inicial de la propuesta de sectorización del AH-12.



Los días 18 de octubre, 29 de noviembre y 26 de diciembre de 2007 se emiten informes por el Servicio de Planeamiento, en los que indica, tras observar insuficiencias en la documentación presentada, en la delimitación e imputación de sistemas generales y en el cumplimiento de la memoria del PGOU y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que, "antes de la Aprobación de la Propuesta de Sectorización, será preciso subsanar las observaciones formuladas y replantear 'in situ' la delimitación del sector que propone, con el objeto de poder valorar posibles ajustes en las etapas iniciales del Proyecto que se pretende realizar, de forma que no surjan problemas durante la ejecución del mismo". También emiten informe el Gabinete de Movilidad Urbana, que, entre otras cuestiones, indica que deberá analizarse en el estudio de tráfico y movilidad del sector ccc1 el impacto de los vehículos; y el Área de Planificación Infraestructura y Movilidad, que indica que deben introducirse con carácter previo a su aprobación una serie de correcciones relativas a las conexiones con el sistema general de vías públicas, de la conexiones y refuerzos del sistema general de servicios urbanos.

El 30 de enero de 2008 se formula por la ahora reclamante otra solicitud de sectorización y Plan Parcial en el sector delimitado del AH-12 del PGOU.

Los días 21 y 29 de febrero y 3 de marzo de 2008 se vuelven a emitir informes por el Servicio de Planeamiento, que observa insuficiencias relativas la documentación presentada en la propuesta de sectorización, relativas a la propia propuesta de sectorización, relativas a la ordenación detallada propuesta, a las ordenanzas relativas al Plan Parcial, a la documentación gráfica del Plan Parcial, así como otras observaciones al documento; por el Gabinete de Movilidad Urbana, que, entre otras cuestiones, y de nuevo, indica que deberá analizarse en el estudio de tráfico y movilidad del sector ccc1 el impacto de los vehículos; y por el Área de Planificación Infraestructura y Movilidad, que indica que deben introducirse con carácter previo a su aprobación una serie de correcciones relativas a las conexiones con el sistema general de vías públicas; de la conexiones y refuerzos del sistema general de servicios urbanos, indicando expresamente que las observaciones realizadas con anterioridad no han sido atendidas. Se da traslado de ello a los interesados el 10 de marzo de 2008.





El 11 de junio de 2008 se formula por la ahora reclamante otra solicitud de sectorización y Plan Parcial en el sector delimitado del AH-12 del PGOU.

El 28 de agosto de 2008 la Junta de Gobierno Local acuerda aprobar inicialmente el Plan Parcial del AH 12 así como acordar la apertura de un periodo de información pública.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, modificó el régimen de suelo urbanizable desde la normativa estatal. Esto provocó la incorporación de cambios en la normativa autonómica mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (con entrada en vigor el 19 de septiembre de 2008). La disposición transitoria tercera ("Vigencia de los instrumentos de planeamiento general") de esta ley establece en el apartado 22 de su letra b) el régimen transitorio aplicable a los municipios, como el de xxxx, "( ... ) que al entrar en vigor esta ley ya hubieran adaptado su planeamiento general a la Ley de Urbanismo de Castilla y León", que "en suelo urbanizable no delimitado se aplicará también el régimen del suelo urbanizable, si bien previa o simultáneamente al Plan Parcial deberá aprobarse una modificación del planeamiento general que establezca las determinaciones de ordenación general exigibles para el suelo urbanizable".

El 22 de julio de 2009 la representación de la comisión gestora del Plan Parcial ccc1, atendiendo la anterior normativa por lo que se desprende del anterior escrito, solicita la retirada del Plan Parcial AH 12 y tiene por instada la modificación puntual del PGOU.

El 29 de julio de 2009 se admite el desistimiento mediante el Decreto núm. 7386/2009.

El 20 de julio de 2009 se formula solicitud de modificación puntual del PGOU del AH-12 (que dio lugar al expediente 576444/09).

El 12 de agosto de 2009 emite informe el Servicio de Planeamiento Urbanístico.

El 1 de septiembre de 2009 la Junta de Gobierno Local acuerda la apertura de un periodo de información pública del avance de la modificación puntual del PGOU y su correspondiente publicación.



Tras diversos trámites e incorporación de documentación, el 29 de marzo de 2010 el Ayuntamiento remite solicitud de pronunciamiento expreso a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, sobre la posibilidad de conservación de todos los trámites ambientales realizados, ya que, al reducirse el ámbito el Ayuntamiento entiende que el informe de sostenibilidad ambiental que se presente respetará en todo caso los criterios establecidos en la Orden MAM/2215/2009, de 19 de noviembre de 2009.

La Consejería de Medio Ambiente remite contestación el 20 de abril de 2010, en el que indica: "En relación con su consulta sobre el asunto referenciado le comunico que el Informe de Sostenibilidad Ambiental de la Modificación Puntual del P.G.O.U. que afecta a esta área Homogénea nº 12, deberá abarcar la totalidad del Área descrita en el documento de iniciación enviado, con el contenido, amplitud y nivel de detalle establecido en el Documento de Referencia aprobado por Orden MAM/1213/2009, de 19 de noviembre, toda vez que éste es el expediente que figura en la Consejería de Medio ambiente.

»No obstante, si se desea desarrollar solo un Sector, se deberá desistir del expediente en tramitación y remitir un nuevo documento de iniciación correspondiente o lo Modificación Puntual a realizar, incoándose una nueva tramitación".

El 29 de abril de 2010 se presenta por parte de la comisión gestora del Plan Parcial ccc1 solicitud de retirada de la modificación puntual del PGOU en lo referente al sector de suelo urbanizable no delimitado ccc1, AH-12. El 7 de mayo de 2010 se dicta el Decreto nº 4387 en virtud del cual se acepta el desistimiento.

El 15 de abril de 2010 se presenta Avance para la tramitación de modificación del PGOU en el AH-12, Sector Sur (que dio lugar al expediente 28669/10).

El 22 de abril de 2010 se presenta solicitud de inicio de modificación del PGOU en el AH-12, Sector Norte. Ambas documentaciones se estudian y se informan con distinta conclusión: la modificación del PGOU en el Sector Norte se deniega por el Pleno el 5 de junio de 2012; interpuesto recurso de reposición, este se desestima por el Pleno el 11 de septiembre de 2012 sobre la base de cuestiones de planeamiento territorial (PR del Canal ccc4) y



planeamiento municipal. Por su parte, la modificación del PGOU en el Sector Sur continua su tramitación.

El 21 de mayo de 2010, estudiada e informada la documentación presentada por parte, de nuevo, de la comisión gestora del Plan Parcial ccc1, se acuerda el inicio del periodo de información pública del Avance y la remisión al órgano ambiental para su tramitación.

El 14 de julio de 2010 se publica en el BOCYL el inicio de la información pública del Avance y tras la correspondiente tramitación ambiental, el 3 de diciembre de 2010 se publica en el BOCYL la Orden MAM/1613/2010, de 17 de noviembre, por la que se aprueba el documento de referencia. De todo ello se da traslado al promotor.

El 3 de julio de 2012 el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar inicialmente la modificación del PGOU del AH 12 (Sector Sur), en el que se deja constancia de que: "Tras la presentación por el promotor de sucesivos documentos que fueron informados desfavorablemente por este Ayuntamiento, se incorpora al expediente un último documento (Anexo 6-bis) que informa favorablemente pero con determinadas prescripciones el Servicio Municipal de Medio Ambiente, (12/03/2012), el Centro de Movilidad Urbana (19/04/2012), el Servicio de Infraestructuras (30/04/2012) y la Técnico Superior de Arquitectura e Ingeniería (24/05/2012), prescripciones que han de ser cumplimentadas en una futura documentación antes del acto de aprobación provisional de la modificación del planeamiento".

El 14 de agosto de 2012 se publica en el BOCYL el inicio del periodo de información pública relativa a la aprobación inicial citada anteriormente

El 8 de noviembre de 2012 se recibe informe desfavorable de la Demarcación de Carreteras del Estado.

Tras el periodo de alegaciones, los informes de las administraciones públicas afectadas y los requerimientos municipales, el 30 de septiembre de 2013 la comisión gestora presenta nueva documentación.

El 8 de noviembre de 2013 se aprueban por el Pleno del Ayuntamiento los criterios para la redacción de la revisión del PGOU. Su apartado 9.5 pone en cuestión el mantenimiento del modelo de áreas homogéneas, y su apartado 9.4 informa que, conforme la legislación urbanística vigente,



desaparece la clase de suelo urbanizable no delimitado. Esta revisión aborda como uno de sus principales problemas la cuantía de los suelos urbanizables.

El 12 de agosto de 2014 se publica en el BOCYL la Orden FYM/715/2014, de 7 de agosto, que afecta al artículo 249 de la normativa, en relación con la delimitación de sectores en áreas homogéneas, o al artículo 273 (el que se corresponde al AH-12), eliminando la posibilidad de dividir en dos sectores independientemente de las condiciones de cada uno de ellos.

La aprobación de la Ley 7/2014 de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, introdujo en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cambios que afectan al suelo urbanizable no delimitado. En concreto, la disposición transitoria tercera establecía un plazo máximo para la aprobación del instrumento de desarrollo del suelo urbanizable no delimitado, desde su entrada en vigor, de cuatro años, cumplidos los cuales los terrenos quedarán clasificados de forma automática como suelo rústico común a todos los efectos. El plazo finalizó en septiembre de 2018.

El 25 de febrero de 2015 el Pleno del Ayuntamiento acuerda la aprobación inicial de la revisión del PGOU. Esta aprobación inicial conllevó la suspensión de la tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión.

El 13 de julio de 2015 la comisión gestora solicita la continuidad del expediente.

El 1 de marzo de 2016 el Pleno del Ayuntamiento acuerda la revocación de la aprobación inicial de la revisión del PGOU.

El 14 de marzo de 2016 el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar la adaptación de los criterios directores de la revisión del PGOU. En los mismos se recoge el compromiso de eliminar las áreas homogéneas.

El 16 de junio de 2016 la comisión gestora solicita la subrogación de la Administración de la Comunidad en relación con la modificación del PGOU.

El 12 de septiembre de 2016 se emite informe al requerimiento de información de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en relación con la modificación del PGOU AH-12 ccc1-ccc3



El 13 de octubre de 2016 la Consejería de Fomento y Medio Ambiente desestima la solicitud de subrogación en la competencia de aprobación provisional de la modificación del PGOU. En concreto, pone de manifiesto que: "Es preciso tener en cuenta el informe municipal de 12 de septiembre de 2016, de acuerdo con el cual, no procedería la aprobación provisional, puesto que la documentación presentada no se ajustó a la legislación vigente en numerosos aspectos. En concreto, uno de los informes preceptivos y vinculantes en este caso, cual es el de la Demarcación de Carreteras de Estado en Castilla y León Oriental es emitido en sentido desfavorable".

El 19 de abril de 2019 se archiva el expediente 28.669/2010, al haber clasificado, por ministerio de la ley, desde el 19 de octubre de 2018, en el ámbito del referido instrumento de planeamiento como suelo rústico común, no procediendo por tanto continuar su tramitación.

Finalmente, el 19 de junio de 2020 se publica en el BOCYL la Orden FYM/468/2020 de 3 de junio por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del PGOU.

B) Expuesto los antecedentes, y referidos anteriormente los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial, conviene señalar que en materia urbanística el régimen de la responsabilidad patrimonial no constituye un régimen diferenciado respecto de dicha regulación general, ya que se exige que concurren los mismos requisitos que en cualquier otro ámbito de la actividad administrativa, en concreto un daño derivado de un funcionamiento normal o anormal del servicio público.

El artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, (TRLSRU) señala que "Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

»a) La 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.



»Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.

»b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

»c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

»d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

»e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa”.

A su vez el artículo 13.1.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, dispone que “1. 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. (...)”.

Además de esta regulación, el TRLSRU dispone en su artículo 4.1 que “La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”.

La idea básica de la que parten estas previsiones legales es que la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no puede producir una auténtica lesión resarcible a los afectados por ella, por lo que no da derecho a indemnización, puesto que es precisamente dicha ordenación la que define “las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste”, de tal forma que la única excepción se da cuando las leyes establezcan expresamente lo contrario, es decir, la posibilidad de obtener una indemnización.

Todo ello deriva del carácter estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria, reconocido y recogido en el artículo 11.1 del TRLSRU, al señalar que “El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas sentencias de 17 de junio de 1989) ha destacado que este carácter significa, que el contenido de la propiedad inmobiliaria “será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, siendo pues lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio dado que las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento” (STS de 17.06.1989).

Por otro lado, nuestro alto tribunal ha destacado, en su sentencia de 2 de julio de 2013, que “La jurisprudencia de este Tribunal Supremo en esta materia de la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico,



enjuiciando supuestos en que una norma posterior, ya sea de rango legal o fruto de la revisión o modificación del planeamiento, o en que la protección debida de determinados bienes, u otras causas, impiden el desarrollo urbanizador antes previsto, descansa en una idea de partida que en síntesis puede ser expresada de este modo: El 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 ello, estas facultades o contenidos urbanísticos “artificiales”, que no son inherentes a esa naturaleza, sino producto de la concreta ordenación urbanística, como 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 y entran a formar parte del patrimonio del propietario del suelo mediante la participación de éste en el proceso urbanizador a través del gradual cumplimiento de los deberes urbanísticos. Es en ese momento cuando nace el derecho a la indemnización.

En definitiva, los derechos de los propietarios no son obstáculo para el ejercicio de la potestad de planeamiento, ya sea territorial o urbanística, sin importar que las nuevas clasificaciones y calificaciones que se realicen puedan provocar situaciones peores que otras, al prevalecer, en cualquier caso, los intereses públicos y generales a los particulares.

Sin embargo, ello no obsta, evidentemente, para que si se cumplen los requisitos legales expresamente tipificados pueda surgir el derecho a indemnización, siendo este una excepción al principio general de no indemnizabilidad por alteración de la ordenación territorial y urbanística.

Además, debe mencionarse el *ius variandi* con el que cuenta la Administración para el ejercicio de las competencias en materia de planeamiento urbanístico.

Este *ius variandi* vendría exigido por la propia la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público por parte de la Administración. Así, señala la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de julio de 2008, que “una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al





interés público y privado. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular *ex novo* un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio de que el *ius variandi*, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce”.

Pues bien, aplicadas las anteriores consideraciones al supuesto sometido a consideración, resulta que los terrenos que forman parte del AH-12 están formados por suelo urbanizable no delimitado, siendo esta una cuestión no discutida a lo largo del expediente.

Tal y como se indica en la propuesta de resolución, de los antecedentes señalados con anterioridad se infiere asimismo que el AH-12 es discontinua y de uso industrial, lo que, de conformidad con el PGOU vigente en esos momentos, determinaría que el propietario de los terrenos y hoy reclamante no venía obligado a promover actuación urbanística alguna, con la correspondiente solicitud de modificación de dicho PGOU, y sin embargo decidió iniciar las actuaciones correspondientes en orden a conseguir la modificación del PGOU.

En cualquier caso, únicamente sobre dicho promotor recaía la obligación de corrección de los diversos documentos presentados. A este respecto y como han indicado múltiples sentencias del Tribunal Supremo, como las de 9 de julio de 1988, 3 de mayo de 1990, 6 de febrero de 1996 y 10 de febrero de 1996, “la Administración no tiene la obligación de supervisar `a priori´ todas y cada una de las actuaciones de los ciudadanos para informarles y dirigirles sobre el correcto proceder, sino que es quien inicia la actividad, a quien corresponde la obligación de informarla”.

Resulta sumamente esclarecedor a este respecto la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 13 de octubre de 2016, por la que se desestima la solicitud de subrogación de la Administración autonómica en la competencia de aprobación provisional de la modificación puntual del PGOU relativa al AH-12 (folios 310 y siguientes del expediente), cuando en sus fundamentos de derecho destaca: “En esta línea de respeto a la autonomía local, es preciso tener en cuenta el informe de municipal de 12 de septiembre de 2016, de acuerdo con el cual, no procedería la aprobación provisional, puesto que la documentación presentada no se ajusta a la



legislación vigente en numerosos aspectos. En concreto, uno de los informes preceptivos y vinculantes en este caso, cual es el de la Demarcación de Carreteras de Estado en Castilla y León Oriental es emitido en sentido desfavorable”.

Este informe de la Demarcación de Carreteras de Estado en Castilla y León Oriental de 2 de noviembre de 2012, y que figura a los folios 316 y siguientes del expediente, señala:

“Analizada toda la documentación relativa al documento de modificación puntual del PGOU de xxxx, Sector 57, AH-12 presentada por el Ayuntamiento de xxxx, este Servicio de Conservación y Explotación propone la emisión de informe desfavorable, por lo que a las carreteras estatales se refiere, con base en las siguientes consideraciones:

»1º) Deberá completarse el estudio de ruido con los datos de medidas de ruido nocturno tomadas `in situ`.

»2º) Deberá incluirse en el estudio el origen de los datos de tráfico que le sirven de base.

»3º) De acuerdo con los resultados del estudio de ruidos se deberá contemplar la adopción de medidas preventivas y/o correctoras en el supuesto de implantación de usos de equipamientos culturales, educativos y sanitarios, teniendo en cuenta que estos usos requieren una protección de Tipo 1, y no de Tipo 3 como se considera en el estudio.

»4º) Deberán subsanarse las referencias que se hacen a la A-c1 en el documento. La carretera a que se refiere es la A-c2.

»5º) Deberá indicarse por el Ayuntamiento la forma en la que se asegurará la ejecución de las actuaciones externas al sector y que pretenden resolver los accesos al mismo, concretamente el paso elevado sobre la cc-20 denominado ccc5”.

A lo que habría que unir el hecho, tampoco discutido, de los tres desistimientos existentes en otros expedientes urbanísticos con el mismo objeto que el presente.



De todo ello se desprende que el propietario de los terrenos y promotor de la actuación urbanística en el AH-12 no puede pretender que se le resarza a través del instituto de la responsabilidad patrimonial un supuesto daño que en realidad derivaría de la falta de corrección de la documentación por él presentada y que habría hecho inviable, en cualquier caso, esa transformación urbanística.

### **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 Dña. yyy1, en nombre y representación de la comunidad de propietarios del Plan Parcial de ccc1 y de su comisión gestora, debido a los daños ocasionados por la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del PGOU de xxxx.

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