



1ª Edición. enero 2019.

Todos los derechos reservados:

- © Editorial Iuris Utilitas SC
- © José Ángel Oreiro Romar
- © Paulo López Porto
- © Diana García Rodríguez
- © Vanesa Gómez Pacheco
- © Vanessa Brea Lago
- © Sabela Carballo Marcote

ISBN: 978-84-09-06194-5

DEPÓSITO LEGAL: C 1967-2018

IMPRIME: Gráficas Garabal SL. Santiago de Compostela

Editorial iurisutilitas SC  
 Rúa Fontán, 1, 2º D  
 15004 A Coruña  
 Teléfono 98 157 00 05  
 www.iurisutilitas.es  
 editorial@iurisutilitas.es



La edición del presente trabajo se ha realizado con el apoyo económico del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'università della Calabria, en especial, del Profesor Giovanni Maria Caruso, Coordinador del Grupo de Innovación Docente "Areté", en cuya actividad se inserta esta obra colectiva.

Nuestro más profundo y sincero agradecimiento al profesor Marcos Almeida Cerrada por su confianza y colaboración incondicional con este proyecto editorial.

Todos los derechos reservados. Conforme con lo determinado en el art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, los autores y el editor, se muestran expresamente en contra y se oponen a cualquier utilización no consentido del contenido de esta publicación, incluyendo entre otras la publicación la reproducción, transmisión, comunicación, modificación, registro, reutilización, copia, explotación, distribución, envío, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio de esta libro. Cualquier formato de reimpresión, distribución, reproducción, comunicación pública o transformación de esta obra solo podrá ser realizado con el expreso conocimiento y consentimiento por escrito de sus titulares, salvo excepciones contenidas en la Ley. Para ello, le rogamos se dirija al editor y autor para fotocopiar o escanear alguna parte, fragmento u opinión de la presente publicación. El editor y los autores rechazan toda responsabilidad por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar conforme con las opiniones o comentarios contenidos en este libro. Siempre es necesario que un abogado experto pondere la estrategia a seguir teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el caso concreto en orden de la orientación de un asesoramiento o litigio.

El texto de las resoluciones judiciales contenidas en la presente publicación ha sido suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas resoluciones que se conocen por el desempeño profesional de los autores. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos personales que se contienen en las resoluciones judiciales es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incumplimiento de la normativa que rige dicha materia. Todas las opiniones vertidas por los autores de esta publicación son responsabilidad de los autores. Todos los casos prácticos y ejemplos que se incluyen en esta publicación son imaginarios y meramente ejemplificativos e ilustrativos.

# Guía práctica sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en urbanismo

José Ángel Oreiro Romar (coordinador)  
Paulo López Porto  
Diana García Rodríguez  
Vanessa Gómez Pacheco  
Vanessa Brea Lago  
Sabela Carballo Marcote

# Contenido online

Relación de documentos contenidos en la web a fecha de cierre de esta edición. Indicamos que es posible que la web posea más documentos, por cuanto nos permite la actualización en tiempo real. Estas descargas pueden tener un coste:

## Capítulo 2:

- 0201. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por modificación de planeamiento
- 0202. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por fuera de ordenación: Art. 48.a TRLS

## Capítulo 3:

- 0301. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por vinculación singular.

## Capítulo 4:

- 0401. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por extinción de eficacia de título administrativo habilitante de obra y actividad, determinado por cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

## Capítulo 5:

- 0501. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por anulación de título administrativo habilitante de obras y actividades.
- 0502. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por demora de título administrativo habilitante de obras y actividades.
- 0503. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por denegación de título administrativo habilitante de obras y actividades.

## Capítulo 6:

- 0601. Formulario de solicitud de responsabilidad patrimonial por ocupación directa.

## ¿Cómo leer este libro?

Este libro se crea como un libro de consulta en el que se pretende dar al lector un contenido adicional que le pueda servir de ayuda en el estudio y confección de escritos.

### Formularios descargables

El enfoque práctico de esta publicación se culmina con contenido y formularios descargables on line, herramienta que permitirá al profesional la realización de escritos de modo muy ágil en aplicación de un caso concreto. Los formularios contienen una estructura muy ordenada que permite demostrar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley y la Jurisprudencia. En los mismo se contiene toda la jurisprudencia ordenada y sistematizada ilustrativa según el orden anterior. Para acceder, sólo tienes que seguir las siguientes instrucciones:

1. Acceder a la web de nuestra editorial: **www.iurisutilitas.es**
2. Pulsar sobre el enlace del menú superior: "**contenido adicional**".
3. Escoge la portada de este libro
4. Introduce el siguiente código (introducir las letras en minúsculas):

-contenida en libro-

5. Busca el formulario/contenido adicional por el número que figura en el libro. Hacemos un resumen del contenido on line en la página anterior.

Nos gustaría que si el libro fuese de tu agrado nos dejases un comentario positivo en nuestra web, con la única finalidad de que otros compradores puedan estar seguros de que el libro es práctico y útil. Indicarte, por último, que algún contenido adicional puede tener un coste si deseas descargarlo.

Además te recordamos que **accediendo al área de socios, te encontrarás con descuentos en la compra de los libros de la editorial y mucho más.**

**Gracias**





00

## 00. Prólogo

Luis Míguez Macho

<b>00. PRÓLOGO</b> .....	017
--------------------------	-----



01

## 01. Introducción: Los supuestos indemnizatorios

José Ángel Oreiro Romar

<b>1. ASPECTOS PRÁCTICOS RELACIONADOS CON EL PLANTEAMIENTO DE UNA RECLACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CON FUNDAMENTO EN LOS SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS</b> .....	023
<b>2. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA EL EJERCICIO DE RECLAMACIONES INDEMNIZATORIAS</b> .....	025
<b>3. LEGITIMACIÓN PASIVA PARA EL EJERCICIO DE RECLAMACIONES INDEMNIZATORIAS</b> .....	026
<b>4. LA CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDADES</b> .....	028

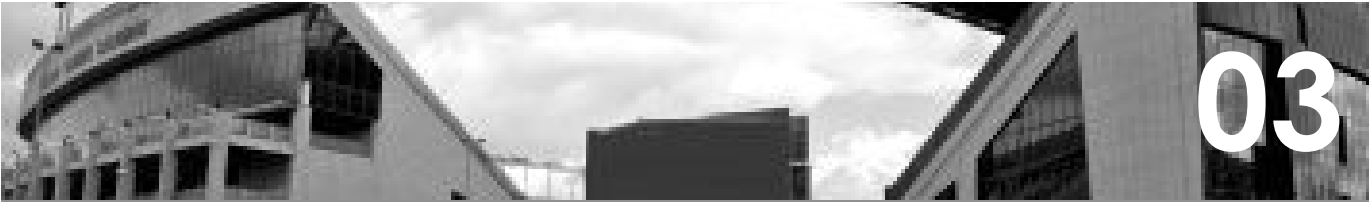
# 02

## 02. Responsabilidad por modificaciones de planeamiento y fuera de ordenación

Paulo López Porto y Diana García Rodríguez

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>033</b>
1.1. Regla general: No indemnización, lus Variandi .....	033
1.2. Supuestos excepcionales a la regla general que excluye indemnización: interpretación estricta.....	035
<b>2. SUPUESTOS.....</b>	<b>036</b>
2.1. Alteración: .....	036
2.1.1. de las condiciones de ejecución de la urbanización.....	036
2.1.2. de las condiciones de participación en la urbanización.....	036
2.2. Cuando exista un cambio de:.....	037
2.2.1. la ordenación territorial o urbanística.....	037
2.2.2. del acto o negocio de adjudicación de la urbanización.....	043
2.3. Plazo:.....	044
2.3.1. antes del transcurso del plazo previsto para su desarrollo.....	044
2.3.2. después cuanto la demora fuera imputable a la administración.....	045
<b>3. CUESTIONES PROCESALES.....</b>	<b>046</b>
3.1. Plazo de ejercicio de la acción. Prescripción.....	046
3.2. Legitimación pasiva de la responsabilidad patrimonial. Administración responsable.....	048
<b>4. VALORACIÓN. CONCEPTOS INDEMNIZABLES.....</b>	<b>049</b>
4.1. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.....	050
4.2. Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación.....	052
4.2.1. Gastos de proyectos técnicos para la aprobación de los planes para el desarrollo del polígono.....	053
4.2.2. Los de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación.....	054
4.2.3. Las indemnizaciones pagadas.....	055
4.2.4. Lucro cesante.....	055

4.2.5. Diferencia de valor de los terrenos.....	056
4.2.6. IBIS y tributos abonados.....	058
<b>5. SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS Y VALORACIÓN DE INMUEBLES EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN.....</b>	<b>059</b>
5.1. Supuesto indemnizatorios.....	059
5.2. Normas valorativas para edificaciones en general.....	062
5.3. Valoración de inmuebles en situación de fuera de ordenación.....	063
5.3.1. Edificaciones con licencia de obra pero en situación de fuera de ordenación.....	064
5.3.2. Edificaciones y actividades sin licencia de obra o sin adaptarse a sus determinaciones pero en situación de fuera de ordenación.....	066



## 03. Las vinculaciones singulares

Sabela Carballo Marcote

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>071</b>
1.1. Concepto y naturaleza jurídica .....	071
1.2. Diferencias con el supuesto previsto en el art 48 a).....	072
1.3. Tipos de vinculaciones singulares.....	073
1.3.1. "Vinculaciones y limitaciones que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones ".....	073
1.3.2. "Las que lleven consigo una restricción de la edificabilidad o del uso del suelo que no sea susceptible de distribución equitativa" .....	075
<b>2. REQUISITOS.....</b>	<b>076</b>
2.1 Requisitos de fondo.....	076
2.1.1. Una restricción en el aprovechamiento urbanístico o en el uso.....	076
2.1.1.1. Supuestos en los que se reconoce indemnización por restricción de edificabilidad o aprovechamiento.....	078

2.1.1.2. Supuestos en los que no se reconoce indemnización por restricción de edificabilidad.....	078
2.1.1.3. Supuestos en los que se reconoce indemnización por restricción de uso.....	078
2.1.1.4. Supuestos en los que no se reconoce indemnización restricción de uso.....	079
2.1.2. Una limitación singular .....	080
2.1.2.1. Criterio temporal.....	081
2.1.2.2. Criterio espacial o material.....	082
- Supuestos en los que el Tribunal Supremo aplica como término de comparación el criterio de diversas áreas o de reparto u ordenanza urbanística de aplicación .....	084
- Supuestos en los que el Tribunal Supremo aplica como término de comparación las características físicas similares de los terrenos .....	085
2.1.3 La imposibilidad de una distribución equitativa.....	085
2.1.4. Daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizable.....	086
2.2. Requisitos de forma.....	090
2.2.1. Procedimiento y plazo para el ejercicio de la acción.....	090
2.2.2. Legitimación pasiva.....	092
<b>3. JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>093</b>
3.1. Supuestos en los que se reconoce derecho a indemnización por limitación o vinculación singular.....	093
3.1.1 Supuestos en los que el Tribunal Supremo reconoce derecho a indemnización por restricción en el aprovechamiento urbanístico como consecuencia de la catalogación de un bien.....	093
3.1.2 Supuestos en los que el Tribunal Supremo reconoce derecho a una indemnización por restricción en el aprovechamiento urbanístico derivada de la declaración de un Bien de Interés Cultural.....	094
3.1.3 Supuestos en los que el Tribunal Supremo reconoce derecho a una indemnización por la imposición de limitaciones en el derecho a edificar basada en hallazgos arqueológicos.....	094
3.1.4. Supuesto en el que se reconoce derecho a una indemnización por restricción en la edificabilidad derivada de la progresiva edificación desarrollada en las parcelas colindantes.....	096

3.2. Supuestos en los que no se reconoce derecho a indemnización.....	098
3.2.1 Supuestos en los que no se reconoce derecho a indemnización por considerar que no se produce una restricción en el aprovechamiento urbanístico.....	098
3.2.2. Supuestos en los que no se reconoce el derecho a indemnización por considerar que la limitación no excede de los deberes normales de conservación.....	098
3.2.3. Supuesto en el que se niega el derecho a la indemnización por vinculación o limitación singular por entender que el cambio de planeamiento no ha supuesto un cambio de ordenación en la parcela.....	09
3.2.4. Supuestos en los que no se reconoce derecho a indemnización porque se considera que no hay restricción en el uso.....	101
3.2.5. Supuestos en los que no se reconoce una vinculación o limitación singular por aplicación de disposiciones de carácter general.....	102

## 04

## 04. 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

Vanessa Brea Lago

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>105</b>
<b>2. LEGITIMACIÓN.....</b>	<b>107</b>
2.1. Legitimación activa para el ejercicio de reclamaciones indemnizatorias.....	107
2.2. Legitimación pasiva para el ejercicio de reclamaciones indemnizatorias.....	108
2.3. Criterios legales: la regla subsidiaria de la solidaridad.....	108
2.4. Criterios jurisprudenciales.....	110
<b>3. CONSIDERACIONES GENERALES: REFERENCIA AL IUS VARIANDI.....</b>	<b>111</b>

<b>4. CASO ESPECIAL DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS DE PLANEAMIENTO.....</b>	112
4.1. Naturaleza jurídica.....	112
4.2. Efectos generales: no disposición de la potestad de planeamiento.....	113
4.3. Eficacia jurídica indemnizatoria.....	113
4.4. Incumplimiento de los convenios urbanísticos.....	114
<b>5. REQUISITOS.....</b>	115
5.1. Requisito 1. La alteración o cambio de la ordenación urbanística.....	115
5.2. Requisito 2. Que se trate de un daño real y efectivo.....	116
5.3. Requisito 3. Que se haya obtenido un título administrativo habilitante.....	123
5.3.1. Extinción del título administrativo habilitante. Especial referencia a la caducidad.....	125
5.4. Requisito 4: El título administrativo habilitante ha de ser incompatible con el nuevo planeamiento resultante de la modificación.....	126
<b>6. LOS DAÑOS INDEMNIZABLES: ESPECIAL ATENCIÓN AL LUCRO CESANTE O DAÑO EMERGENTE. ....</b>	127
<b>7. ASPECTOS PROCEDIMENTALES ¿QUÉ PROCEDIMIENTO SE UTILIZA? ¿EL GENÉRICO DE LA LPAC O HAY ALGUNA PECULIARIDAD? ¿PLAZO DE PRESCRIPCIÓN? ¿DÍA INICIAL DEL CÓMPUTO?.....</b>	132
7.1. Plazo de la reclamación.....	132
<b>8. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....</b>	133
8.1. Supuestos en que se estima la indemnización.....	133
8.2. Supuestos en que se desestima la indemnización.....	143

## 05. La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente

Vanessa Gómez Pacheco

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	153
<b>2. TÍTULOS ADMINISTRATIVOS HABILITANTES</b> .....	153
<b>3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ANULACIÓN DE TÍTULOS HABILITANTES DE OBRAS Y ACTIVIDADES</b> .....	156
3.1. Antijuridicidad del daño.....	156
3.2. Relación de causalidad.....	160
3.3. Plazo para reclamar. Dies a quo.....	163
3.4. Daño individualizado y evaluable económicamente.....	169
3.5. Quantum indemnizatorio.....	172
3.5.1. Gastos de honorarios de proyectos e impuestos.....	173
3.5.2. Lucro cesante.....	174
3.5.3. Obras ejecutadas al margen de la licencia anulada.....	175
3.5.4. Daños morales.....	178
3.5.5. Tasa por la tramitación de licencias.....	183
3.5.6. Impuestos.....	184
3.5.7. Gastos de adquisición de parcela, notaría y registro de la propiedad.....	187
3.5.8. Pérdida de valor de los terrenos.....	188
3.5.9. Intereses de demora.....	190
3.5.10. Gastos financieros.....	190
3.5.11. Gastos del procedimiento judicial.....	191
<b>4. ANULACIÓN DE LICENCIA COMO CONSECUENCIA DE LA ANULACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO</b> .....	192
<b>5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DENEGACIÓN IMPROCEDENTE</b> .....	198
<b>6. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DEMORA INJUSTIFICADA EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS</b> .....	200

7. EXONERACION DE RESPONSABILIDAD. EXCEPTIO DOLI.....	206
8. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE ANULAN TÍTULOS HABILITANTES. ESPECIAL REFERENCIA AL ARTÍCULO 108.3 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.....	211
9. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS CAUSADOS COMO CONSECUENCIA DE REQUERIMIENTO DE ANULACIÓN O IMPUGNACIÓN DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES.....	215
10. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	220

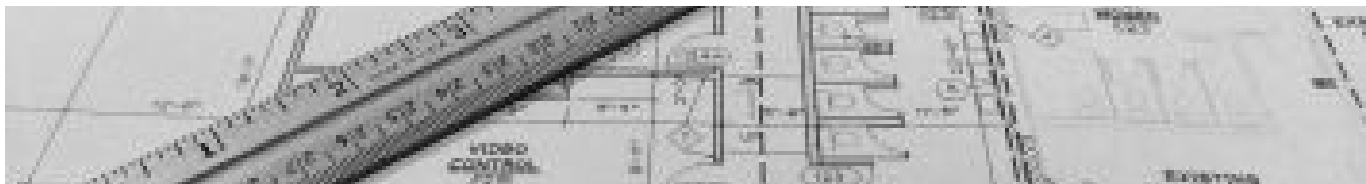


## 06. La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas

José Ángel Oreiro Romar

1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA OCUPACIÓN DIRECTA.....	225
2. LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LA OCUPACIÓN DIRECTA.....	228
3. EL CONSENTIMIENTO DEL AFECTADO.....	229
4. INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS.....	230
5. CONSECUENCIAS FISCALES DE LA OCUPACIÓN DIRECTA.....	231
6. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN JURISDICCIONAL FRENTE A LA OCUPACIÓN DIRECTA.....	232
6.1. El recurso contencioso administrativo contra el acuerdo de aprobación del proyecto de ocupación directa.....	232
6.1.1. Infracción de las garantías constitucionales.....	234
6.1.2. Carácter excepcional de la institución.....	234
6.1.3. Infracción del procedimiento que determine la nulidad del proyecto de ocupación directa.....	235
6.1.4. Urgencia.....	237
6.1.5. Determinación del aprovechamiento que corresponda al propietario.....	238

6.2. Recurso contra ocupaciones al margen del procedimiento: actuación constitutiva de vía de hecho.....	241
6.3. Recurso contencioso administrativo contra el acta de ocupación.....	244
6.4. Reclamación de las indemnizaciones económicas legalmente previstas.....	245
6.5. Plazo para reclamar.....	247
6.5.1. Indemnización por ocupación temporal.....	247
6.5.2. Indemnización por expropiación.....	248
<b>7. PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR.....</b>	<b>249</b>
<b>8. LA JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA OCUPACIÓN DIRECTA.....</b>	<b>249</b>
8.1. El plazo de duración del procedimiento de ocupación directa.....	249
8.2. La titularidad del aprovechamiento urbanístico inherente a la finca objeto de ocupación directa.....	250
8.3. El consentimiento del propietario de la parcela ocupada.....	250
8.4. Las consecuencias de la falta de iniciación (de oficio o a instancia de parte) del procedimiento de ocupación directa previsto en el planeamiento.....	251
8.5. El comienzo del devengo del derecho a la indemnización por ocupación temporal.....	251
8.6. La reclamación del abono de la indemnización por ocupación temporal.....	252
8.7. La ocupación directa de parte de una finca y el derecho a solicitar que la ocupación abarque la totalidad de la misma.....	252
8.8. La posibilidad de reconocer el aprovechamiento que corresponda al propietario en la misma unidad de ejecución a la que pertenece la parcela dotacional.....	254
<b>9. LA OCUPACIÓN DIRECTA EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS.....</b>	<b>254</b>



## Índices

ABREVIATURAS.....	257
-------------------	-----

## PRÓLOGO

**LUIS MÍGUEZ MACHO**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

La ordenación territorial y urbanística implica una delimitación del contenido del derecho de propiedad sobre el suelo y unas limitaciones de las facultades de los propietarios que, por su carácter general, en principio no resultan indemnizables. Así, el hecho de que los instrumentos de ordenación del territorio impongan vínculos ambientales o paisajísticos sobre determinadas zonas y condicionen así su clasificación urbanística, o que el planeamiento urbanístico decida que unos terrenos no son aptos para la urbanización y los clasifique por ello como suelo rústico o no urbanizable, no conlleva derecho a indemnización alguna para los propietarios afectados.

Sin embargo, la actividad urbanística de las Administraciones públicas también puede producir daños singulares en el patrimonio de los administrados que éstos no están obligados a soportar de acuerdo con la ley, lo que da lugar al surgimiento de supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración que han merecido en nuestro Derecho positivo un tratamiento especial, en la actualidad recogido en 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. Una

somera revisión de la jurisprudencia contencioso-administrativa demuestra la relevancia que estos supuestos tienen en la práctica, lo que hace particularmente necesaria una obra monográfica como ésta, que sirva de guía a los operadores jurídicos y a todos los interesados sobre los pormenores del régimen aplicable en este ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como en las demás obras publicadas por la editorial Iuris Utilitas, el enfoque del volumen que el lector tiene entre las manos es esencialmente práctico. Se prescinde de las reflexiones doctrinales de carácter general, que se pueden encontrar en los tratados, manuales y monografías al uso, y se aborda directamente el análisis de la normativa legal, en este caso casi por completo estatal, y de su interpretación jurisprudencial, con el complemento de los formularios necesarios para actuar ante la Administración, descargables de la página web de la editorial. A todo ello se le suma un diseño gráfico atractivo y de fácil lectura, que permite al lector encontrar sin dificultades las partes concretas de la obra que precise consultar en cada momento.

Mención aparte merece la acertada selección de los autores, todos ellos profesionales con una acreditada trayectoria en el ámbito del Derecho urbanístico. Bajo la coordinación de José Ángel Oreiro Romar, que redacta también el capítulo introductorio, relativo a las cuestiones generales de los distintos supuestos indemnizatorios, Paulo López Porto y Diana García Rodríguez han elaborado el capítulo que analiza la responsabilidad por modificaciones de planeamiento y fuera de ordenación; Vanesa Gómez Pacheco se ha encargado del que trata la responsabilidad derivada de vinculaciones singulares; Vanessa Brea Lago es autora del que se ocupa de la responsabilidad por 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; y Sabela Carballo Marcote ha abordado la responsabilidad nacida de la anulación de títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como de la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. Cierra la obra de nuevo el coordinador, con la cuestión de la ocupación directa de terrenos destinados a dotaciones públicas.

El capítulo introductorio, a cargo, como se ha dicho, de José Ángel Oreiro, contiene interesantes precisiones prácticas de alcance general sobre el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito urbanístico. En particular, destaca la advertencia de que los supuestos indemnizatorios recogidos en el artículo 48 de la Ley de suelo y rehabilitación urbana no constituyen un *numerus clausus*, tal como se deduce del tenor literal del primer párrafo del precepto, sino una lista enunciativa de supuestos en los que, en todo caso, surgirá la responsabilidad patrimonial. Además, el autor analiza la legitimación activa y

pasiva para el ejercicio de estas reclamaciones indemnizatorias, así como los casos de concurrencia de responsabilidades.

Por que se refiere a la responsabilidad por modificaciones de planeamiento y fuera de ordenación, además del estudio circunstanciado de los supuestos comprendidos, de los aspectos procesales de la reclamación y de los conceptos indemnizables, podemos encontrar un estudio específico de los supuestos indemnizatorios y la valoración de los inmuebles en situación de fuera de ordenación, cuestión sobre la que los autores, Paulo López y Diana García, son reconocidos expertos, como lo que acredita la monografía sobre la referida situación que han publicado en esta misma editorial.

La responsabilidad derivada de las vinculaciones singulares exige por parte de la autora de esta parte de la obra, Vanesa Gómez, un particular esfuerzo para delimitar el concepto de aquéllas, las modalidades que engloba y los requisitos que legalmente se imponen a cada una de ellas. De gran interés y utilidad resulta el comentario de la jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que se desarrolla en la última parte del capítulo, pues es donde encontramos un amplio elenco de los casos en los que en la práctica jurisprudencial se reconoce y no se reconoce el derecho a una indemnización.

En el capítulo relativo a la responsabilidad por 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, Vanessa Brea aborda, entre otras cuestiones, el caso de los convenios urbanísticos de planeamiento y las posibles consecuencias indemnizatorias de su incumplimiento. Además, se analizan con el debido detalle los requisitos generales para surja la responsabilidad patrimonial de la Administración en estos supuestos de modificación o extinción de la eficacia de títulos habilitantes, los daños indemnizables, con especial atención a la distinción entre daño emergente y lucro cesante, y los aspectos procesales de la reclamación, completándose todo ello, como en los demás capítulos del libro, con la perspectiva jurisprudencial.

El capítulo sobre la responsabilidad nacida de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como de la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, contiene un pormenorizado estudio de los daños indemnizables. La autora, Sabela Carballo, no descuida las complejidades que suscita la ejecución de las sentencias anulatorias de títulos habilitantes, con una referencia al novedoso apartado 3 del artículo 108 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativo, y a la más reciente jurisprudencia sobre el mismo.

En el último capítulo, José Ángel Oreiro nos aproxima a la ocupación directa de terrenos destinados a dotaciones públicas, dedicando una especial atención a los aspectos de mayor interés práctico, como son los diferentes mecanismos de reacción jurisdiccional frente a aquella y, nuevamente, los pronunciamientos más destacados de los tribunales sobre esta materia.

En definitiva, el título del libro es una descripción exacta de su contenido: nos hallamos ante una verdadera guía práctica sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito urbanístico, elaborada con rigor y dotada de todos los elementos necesarios para convertirla en una útil herramienta para el operador jurídico. Con ella *Iuris Utilitas* da un nuevo paso para consolidarse como una referencia imprescindible en el panorama de las editoriales técnicas especializadas en el ámbito jurídico.

### **LUIS MÍGUEZ MACHO**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

## ACCEDE A NUESTRA WEB Y A MÁS PUBLICACIONES PRÁCTICAS PARA PROFESIONALES Y PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

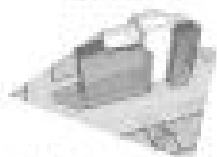
 **iurisutilitas.es**  
 Libros diferentes para tiempos nuevos

Inicio / Catálogo de libros / Categorías de libros / Contacto

Inicio 

### LIBRO DE OBSERVACIÓN

Observación y registro



LIBRO DE OBSERVACIÓN (Observación y registro)

2012



## ¡Hacemos **libros diferentes para profesionales!**

Hacemos los mejores libros jurídicos y que se tratan en profundidad los temas que interesan a los profesionales, según nuestro criterio. Para ello, entendemos que nuestros libros sean una herramienta de trabajo que valore el trabajo del profesional. Jurídicos, fiscal, contable, ingeniería o financiación que quiere hacer un estudio en el ámbito y que tiene que hacer el caso más relevante.

Nuestros libros están pensados para que encuentres rápido y con precisión la información que necesitas para lo que hacemos un trabajo diferente.

Tráenoslos, por la disciplina económica.

 **iurisutilitas.es**

Libros diferentes para tiempos nuevos

# Introducción: Los supuestos indemnizatorios

José Ángel Oreiro Romar



01



## 1. ASPECTOS PRÁCTICOS RELACIONADOS CON EL PLANTEAMIENTO DE UNA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD CON EL FUNDAMENTO EN LOS SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS

En el ámbito urbanístico, la legislación ha consagrado tradicionalmente el principio general del carácter no indemnizable de las limitaciones sobre la propiedad derivadas de la ordenación territorial.

El vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), del mismo modo que las leyes precedentes a las que viene a substituir, positiviza este principio general:

Artículo 4 del TRLSRU Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

1. 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

Norma

Ello supone en la práctica que cualquier limitación derivada de aspectos tan esenciales como la clasificación del suelo o la calificación de los usos posibles en el mismo, realizadas por los instrumentos de ordenación del territorio, por regla general, no darán lugar a indemnización.

El presente manual tiene por objeto el estudio, desde una perspectiva esencialmente práctica, de los “supuestos indemnizatorios” así denominados en el art. 48 del TRLSRU, es decir, aquellos casos en los que la regla general quiebra, y determinadas limitaciones o menoscabos en el derecho de propiedad sí dan lugar a indemnización.

Por la vocación práctica que preside el presente Manual, insistiremos en aspectos clave que pueden redundar en el éxito de una eventual reclamación de esta índole, siempre a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales más destacados en la materia.

En este sentido, conviene comenzar advirtiendo que a pesar de que la presente obra tiene como referencia el art. 48 del TRLSRU, es perfectamente posible que surja la obligación de indemnizar a un particular por parte de la Administración por razón de actuaciones urbanísticas diferentes de las enumeradas en dicho precepto.

La proliferación de “supuestos indemnizatorios” por actuaciones de naturaleza urbanística, obedece en gran parte a la diversidad de títulos competenciales que confluyen en materia de responsabilidad patrimonial de las AAPP en general, y en particular en el urbanismo.

En el caso de la estatal, puede dictarse leyes al amparo de sus competencias exclusivas (entre otras, regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, art. 149.1.1 CE), o bien en virtud de sus competencias básicas (entre otras, legislación sobre expropiación forzosa; y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, art. 149.1.18 CE). En el caso de las Comunidades Autónomas, ostentan competencia exclusiva en materia

Así lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional en **STC 11/07/2001**:

“Los supuestos de privación o lesión no son homogéneos ... Son todos ellos supuestos en que la ley otorga el derecho a obtener una indemnización de Derecho público ... la regulación de los supuestos indemnizatorios en la LRSV no deriva ningún modelo de actuación urbanística. Cualquier modelo de ciudad, cualquier política urbanística, es compatible con la regulación de los supuestos indemnizatorios. La LRSV se limita entonces a impedir que los particulares soporten todas las consecuencias patrimoniales negativas que puedan derivar de la ordenación y disciplina urbanísticas” .

También la jurisdicción contencioso administrativa ha manifestado que “los supuestos indemnizatorios por razón de urbanismo no se agotan con la regulación contenida en dicha Ley, pudiéndose dar el caso de otras actuaciones de las administraciones urbanísticas que llevan consigo la obligación de indemnizar, por la regulación genérica del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual” (**STSJ de Valencia, 208/2006 de 21 febrero**).

La **STC 61/1997** señala a este respecto que (FJ 33) "más allá de la regulación estatal las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada"...

Jurispr.

de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.3 CE), amén de las competencias de desarrollo de las estatales básicas antes aludidas.

Por ello, cualquier planteamiento de una reclamación de responsabilidad patrimonial en base a la concurrencia de los supuestos indemnizatorios no puede ceñirse a invocar el apartado correspondiente del art. 48.1 del TRLSRU, sino que, eventualmente habrá de completar su fundamentación con el correlativo desarrollo autonómico que pueda existir en función del supuesto de que se trate.

## 2. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA EL EJERCICIO DE RECLAMACIONES INDEMNIZATORIAS

La **STS de 3 de diciembre de 1996 (rec. núm. 9204/1991)** manifiesta que: «Consagrada la acción pública en el artículo 235 del TRLS, la especial relación entre el titular de la acción y el objeto del proceso en que la legitimación consiste viene automáticamente reconocida, sin necesidad de que concurra otro requisito. Las motivaciones de los demandantes pasan a segundo plano, ante los intereses públicos que se pretenden salvaguardar mediante el reconocimiento del carácter público de la acción para exigir el cumplimiento de las normas y planes urbanísticos. Otra cosa sería si los actores ejercitasen pretensiones indemnizatorias, pues éstas al ser independientes de las urbanísticas requerirían la legitimación general exigida en la Ley Jurisdiccional».

Jurisprudencia

La legitimación activa para la formulación de una reclamación de esta índole corresponde en exclusiva a los titulares de los derechos afectados.

Las posibles dudas de la participación de terceros no titulares de tales derechos, por razón de la existencia de la acción pública en materia de urbanismo, fueron resueltas ya desde antiguo por la jurisprudencia, sentando pacíficamente el principio de que si el recurrente carece de un interés legítimo personal y directo no se podrán pedir indemnizaciones, puesto que es algo que no beneficia al interés general, y por lo tanto ajeno a la función y sentido de la acción pública urbanística.