

Los supuestos indemnizatorios por razón de la acción administrativa urbanística

LUCIANO PAREJO
ALFONSO

Los principios constructivos de la regulación legal

16

El vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante LS), dedica un Título —el VI— a la determinación de los supuestos en que la actividad administrativa urbanística puede dar lugar, por lesión de la esfera patrimonial de los ciudadanos-administrados, al deber de indemnizar. Los supuestos que contempla y define, efectivamente, en sus artículos 237 a 241, ambos inclusive, aparecen contruidos conforme a los siguientes principios:

- El presupuesto del juego de la institución de la responsabilidad —la lesión en sentido técnico (daño o perjuicio que el particular no tiene el deber jurídico de soportar, como, con toda corrección, dice hoy el artículo 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en adelante LRjAPy-PAc)— se articula sobre el concepto de incidencia de la actividad de la Administración urbanística actuante sobre el proceso urbanístico en toda su extensión (interferencia o perturbación del

decurso de éste en línea de ejecución con sus bases de partida); proceso, que subyace en la regulación legal sustantiva (1). Así resulta claramente, es decir, sin necesidad de mayor argumentación y partir de su propio tenor literal, del artículo 241, que establece, significativamente, la cláusula residual y, por tanto, general de toda dicha regulación legal.

- La incidencia lesiva aludida puede tener lugar como consecuencia tanto del ejercicio de la potestad de planeamiento (primer ejercicio o segundo y sucesivos ejercicios —modificación o revisión del planeamiento ya vigente— de dicha potestad) o la de protección de la legalidad urbanística o, con carácter más general, de intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, es decir, de las previstas en los arts. 2, c) y 3.4

(1) El proceso aludido en el texto, que responde a un modelo o esquema lineal, tiene dos momentos diferenciados —el establecimiento de la concreta ordenación urbanística o planeamiento, de un lado, y la materialización de la ordenación o ejecución, de otro— y un orden secuencial determinado. Este orden es el siguiente: primero es el planeamiento, que ha de desarrollarse por todos los escalones precisos, por legalmente predeterminados, hasta alcanzar el que legitima legalmente la actividad de ejecución; lue-

go y alcanzado este último punto de la legitimación de la ejecución, ésta sigue al planeamiento comenzando con la urbanización y la verificación de las cesiones obligatorias y gratuitas, con —en su caso— justa distribución entre los afectados de los beneficios y cargas del planeamiento, para terminar con la edificación de las parcelas y la conservación de las edificaciones construidas. El proceso en cuestión se corresponde perfectamente con la economía y la lógica del régimen urbanístico del derecho de propiedad.

LS (anulación, no otorgamiento o incorrecta denegación de la licencia urbanística municipal). Aun siendo distintas, ambas hipótesis confluyen, sin embargo y desde la perspectiva del planeamiento, cuando el ejercicio de la potestad de planeamiento incide con efecto de lesión justamente en la fase de ejecución de la edificación del proceso urbanístico, como resulta sin más de lo dispuesto en el artículo 238.2 LS. Ocurre que en el supuesto previsto en este precepto el daño o perjuicio y, por tanto, la indemnización son distintos a los previstos en el artículo 240 LS, remitiéndose éste de hecho a la legislación general de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Surge así la cuestión de si los supuestos previstos en el artículo 238 LS —extinción de la eficacia de la licencia disconforme sobreveni-

go y alcanzado este último punto de la legitimación de la ejecución, ésta sigue al planeamiento comenzando con la urbanización y la verificación de las cesiones obligatorias y gratuitas, con —en su caso— justa distribución entre los afectados de los beneficios y cargas del planeamiento, para terminar con la edificación de las parcelas y la conservación de las edificaciones construidas. El proceso en cuestión se corresponde perfectamente con la economía y la lógica del régimen urbanístico del derecho de propiedad.

damente con la ordenación urbanística por efecto de la entrada en vigor de ésta (número 1) y modificación o revocación de la licencia por la misma razón anterior (número 2)— son o no equiparables y, por tanto, asimilables al de simple anulación de la licencia, uno de los tres recogidos en el artículo 240 LS, con el resultado de una cierta incongruencia consigo mismo del texto legal al prever consecuencias en principio distintas para supuestos en lo sustancial idénticos. La respuesta que el interrogante suscitado merece es negativa: no existe suficiente identidad entre los supuestos legales y, por tanto, tampoco contradicción alguna en la Ley. En efecto:

a) En el artículo 240 se contempla (2) una estricta anulación de licencia por disconformidad de ésta a Derecho, es decir, por razones de legalidad, se entiende desde el mismo momento de su otorgamiento. De ahí la exención de responsabilidad para la Administración en caso de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado, que establece el inciso final. Debe suponerse que la anulación tiene lugar como consecuencia del ejercicio por la Administración de sus potestades de revisión (en su caso, como consecuencia de recurso) y en vía administrativa o contencioso-administrativa.

b) En el artículo 238, por contra, se está, bien ante la pérdida sobrevenida de eficacia (no de validez) de la licencia por efecto —dispuesto legalmente— de la entrada en vigor de una nueva ordenación urbanística, sustitutiva de la vigente al tiempo del otorgamiento de dicha licencia y se entiende que contradictoria con el contenido de la licencia (número 1), bien ante la habilitación a la Administración urbanística para,

dándose esa misma circunstancia de renovación de la ordenación urbanística aplicable y, por tanto, por razones de oportunidad (la nueva definición del interés público urbanístico), modificar el contenido de la licencia o, incluso, revocar ésta (número 2). Este último supuesto [y, en parte, también el anterior (3)] evoca el artículo 16 del viejo y aún vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, que autoriza la revocación de las licencias en los supuestos de desaparición de las circunstancias determinantes de su otorgamiento o de la aparición de otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado su denegación.

De todas maneras, lo decisivo es la interferencia, con resultado de lesión en sentido técnico, en el proceso urbanístico. En modo alguno el momento temporal concreto, es decir, la fase de dicho proceso en que la interferencia tiene lugar, que sólo influye en la modulación de la responsabilidad, justamente en función del grado de patrimonialización de facultades correspondientes conforme al régimen urbanístico del derecho de propiedad por el agente urbanístico (en el modelo legal, el propietario). Esto explica que cuando la incidencia trae causa del ejercicio de la potestad de planeamiento, la regulación legal no atiende ya al criterio (decisivo en la LS de 1976: art. 87.2 de la misma) de la «anticipación» de la modificación o revisión del planeamiento al transcurso de los plazos en principio previstos para la ejecución de éste; criterio, que se abandona y supera por completo.

• La incidencia lesiva resultante del ejercicio de la potestad de planeamiento puede producirse tanto sobre la co-

recta integración (conforme al sistema legal) de la ordenación sustantiva establecida (sin componente alguno relativo a la interferencia en el desarrollo mismo del proceso urbanístico en cuanto tal), como sobre el decurso de este último y, por tanto, de la gradual adquisición de facultades por parte del propietario-agente de la actividad urbanística.

• La incidencia, con efecto de lesión, derivada del ejercicio de la potestad de intervención previa en la actividad de los particulares mediante licencia se contempla únicamente desde la perspectiva del mal funcionamiento del correspondiente servicio público.

Supuestos indemnizatorios derivados del ejercicio de la potestad de planeamiento. Su contenido

Todos los supuestos legales referibles al ejercicio de la potestad de planeamiento son clasificables en dos grupos, según el momento en que tiene lugar dicho ejercicio: en el inicio mismo del proceso urbanístico, es decir, en la formación de la ordenación urbanística que lo va a desencadenar y legitimar, con independencia de cualquier otra circunstancia, de un lado, y a lo largo del desarrollo del proceso de urbanización y edificación puesto en marcha precisamente por el planeamiento.

Supuestos en que la lesión deriva de la no integración de la ordenación sustantiva conforme a los presupuestos generales del sistema legal, con independencia del estadio del proceso urbanístico

Dos son los supuestos concretos encuadrables en este grupo. Se trata de los previstos en el artículo 239 LS. Ambos descansan en el concepto de vincula-

(2) Aparte la demora injustificada —que hace referencia a un mal funcionamiento del servicio público de intervención de la actividad de los particulares— y la denegación improcedente —que alude a una responsabilidad por acto ilegal—, que ahora no hacen al caso.

(3) Pues el citado art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales contempla asimismo la pérdida de eficacia de las licencias, si bien sólo en caso de incumplimiento de las condiciones a que hubieran quedado subordinadas.





ción o limitación (4) singular, cuyo contenido aparece determinado por la propia norma legal. Concepto aclarado por el propio precepto. Esta última circunstancia, que constituye una novedad en nuestro ordenamiento urbanístico que merece ser destacada, determina el agotamiento de su contenido en los dos supuestos de que ahora se trata. Los supuestos son los siguientes:

Atribución por el planeamiento del aprovechamiento urbanístico en términos tales que de ella resulten (se entiende para uno o varios propietarios individualizables dentro del círculo de los afectados por el planeamiento) restricciones del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puedan ser objeto de distribución equitativa entre los interesados; concepto éste de restricción en que se traduce, por tanto, el de vinculación singular (art. 239.2 LS)

Huelga decir que, por sus características, el supuesto legal se puede producir con ocasión de cualquier ejercicio de la potestad de planeamiento, sea a título de primera formulación de éste, sea al de su modificación o revisión, pues atiende únicamente a las condiciones sustantivas de definición de la ordenación.

La lesión indemnizable consiste en la reducción del aprovechamiento (no susceptible de justa distribución entre los afectados por el planeamiento mediante aplicación de los mecanismos legales previstos al efecto). Esta determi-

(4) El precepto legal emplea, en su número dos, los dos términos (vinculación y limitación). Aunque pueda sin duda establecerse, en sede interpretativa, una diferenciación de significado entre ambos (la vinculación, al emplearse también en el número 1, parece tener un ámbito y, por tanto, un contenido más amplio que la limitación), lo cierto es que el esfuerzo carece de sentido e interés, puesto que, a efectos de la aplicación del supuesto contemplado en el número 2 del art. 239 uno y otro concepto aparecen referidos a una misma realidad: la reducción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados. Por tanto, los dos conceptos aparecen unificados por relación al resultado y a la cualificación de éste a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

nación de la lesión suscita algunos interrogantes.

Por de pronto, ¿a qué aprovechamiento urbanístico se refiere el precepto legal? No puede aludir al aprovechamiento objetivo o real, pues, conforme al régimen legal urbanístico de la propiedad, los propietarios no tienen derecho a todo el aprovechamiento definido por el planeamiento y si sólo al aprovechamiento calificado legalmente como susceptible de apropiación (que es una parte de aquél). Por tanto, la reducción aquí prevista tiene como medida este último tipo de aprovechamiento (5).

Desde un punto de vista subjetivo, es decir, del titular del aprovechamiento susceptible de apropiación objeto de la deducción indemnizable, surge, además, la cuestión de los términos del juego de la responsabilidad cuando aquél sea otra Administración pública, propietaria de suelo con la calificación de bien patrimonial. Aunque la institución de la responsabilidad patrimonial esté articulada sobre la idea de garantía de la indemnidad de la esfera patrimonial de los ciudadanos-administrados, incluso en su reciente regulación en la Ley 30-/1992, de 26 de noviembre, nada obsta a su operatividad en la aludida hipótesis, pues en ella la Administración afectada aparece en la relación jurídica correspondiente en calidad de propietario.

La reducción del aprovechamiento urbanístico (susceptible de apropiación) es, así debe entenderse en sede interpretativa, presupuesto necesario, pero no suficiente, para el desencadenamiento del deber de indemnizar, pues la especificación por la LS de supuestos indemnizatorios no enerva la aplicabili-

dad de la regulación general de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme a la cual lo determinante es la lesión, es decir, la concurrencia de un efectivo daño o perjuicio. En consecuencia, ha de estarse a los efectos de la reducción en el patrimonio del propietario afectado, de suerte que si aquélla no produce un resultado dañoso o perjudicial por compensarse la disminución cuantitativa del aprovechamiento con un correlativo incremento de la utilidad y el valor de éste, debe concluirse la improcedencia de la indemnización.

Ahora bien, cuestión de no menor importancia de entre las que suscita el supuesto legal es la de su misma posibilidad con arreglo al propio ordenamiento urbanístico. El distinto régimen de las clases legales de suelo obliga a una respuesta separada en los distintos casos-tipo posibles:

- Suelo urbano en Municipios en los que no sean de aplicación las técnicas de áreas de reparto y aprovechamiento tipo.

El supuesto legal parece perfectamente posible, en los términos tradicionales o conocidos de las vinculaciones singulares, toda vez que aquí la justa distribución de beneficios y cargas continúa realizándose íntegramente en la fase de ejecución del planeamiento y con los mecanismos conocidos de la reparcelación y de la compensación. Toda situación singular (es decir, referible a uno o varios de los propietarios integrantes de la comunidad de reparcelación o compensación) y patrimonialmente desfavorecedora o perjudicial en términos relativos respecto del resto de los miembros de la referida comunidad, que no sea reductible en el seno de la reparcelación o compensación y sea calificable técnicamente de daño o perjuicio.

- Suelo urbano y urbanizable en el que jueguen las técnicas de las áreas de reparto y del aprovechamiento tipo: a) aprovechamiento tipo calculado en la forma determinada por la LS:

Cuando se proceda mediante unidades de ejecución, no parece que el

supuesto considerado pueda llegar a producirse. En efecto, tanto en el caso de que la unidad de ejecución cuente con un aprovechamiento real igual al susceptible de apropiación por los propietarios incluidos en aquélla, como en el que el primero de dichos aprovechamientos sea superior al segundo (previsto en el art. 151 LS), por definición no puede darse una reducción del aprovechamiento que afecte subjetivamente de forma singular a uno o varios de los propietarios. Y si la circunstancia que concurre, siempre en una unidad de ejecución, es la de un defecto de aprovechamiento real respecto al susceptible de apropiación, lo procedente en primer término —según el artículo 152 LS— es la disminución de la carga de urbanizar en cuantía igual al valor del aprovechamiento no materializable (con aplicación en todo caso de lo dispuesto en el art. 54 y sufragando la Administración actuante la diferencia resultante) o, en su caso y a elección de la Administración actuante (si la anterior disminución no compensara totalmente el valor del aprovechamiento no materializable), el traslado de la diferencia de aprovechamiento aún pendiente de compensar a otras unidades de ejecución en situación inversa o incluidas en la misma área de reparto o el abono en metálico del valor urbanístico de dicha diferencia. Consecuentemente, en este último caso el supuesto legal ahora considerado sólo sería factible en una hipótesis realmente extraordinaria, difícil de imaginar, en que la diferencia (entre el aprovechamiento real y el susceptible de apropiación) no fuera solventable respecto de determinados propietarios, ni siquiera mediante compensación económica sustitutiva.

En cambio, el supuesto legal parece perfectamente factible cuando no se actúe mediante unidades de ejecución (actuaciones asistemáticas en suelo urbano), siempre que no resulten viables las pertinentes transferencias de aprovechamiento, con y sin intervención

(5) Pues, por definición, no cabe admitir como posible la producción de un daño por reducción de un bien (el aprovechamiento urbanístico no susceptible de apropiación), que ni forma parte del patrimonio del posible afectado y ni aun puede legalmente llegar a formar parte de dicho patrimonio (por estar fuera del mundo de las cosas organizadas conforme a la institución de la propiedad privada).

mediadora de la Administración (arts. 185 y ss. LS).

b) Aprovechamiento tipo calculado en otra forma (art. 96.2 LS). La producción del supuesto legal será tanto más probable, cuanto más acerque la regulación legal autonómica correspondiente el método de cálculo del aprovechamiento al modo tradicional o clásico de atribución o asignación de éste por la ordenación urbanística.

Establecimiento por la ordenación urbanística de determinaciones de conservación de edificios que, afectando singularmente a propietarios, excedan, en su contenido, del normal del deber legal correspondiente, con entera independencia (a pesar de que), en su caso, se apliquen al edificio ayudas públicas (subvenciones, beneficios fiscales, etc.) (art. 239.1 LS)

La vinculación singular consiste, conforme a la redacción literal del precepto legal, en una determinación del planeamiento de carácter imperativo, que tenga por contenido la delimitación de un deber referido a la conservación de edificios existentes, en exceso sobre la regulación legal urbanística general de los deberes de este carácter.

La lesión, es decir, el daño o perjuicio indemnizable es, pues, justamente el exceso de carga sobre el contenido normal del deber de conservación, pero únicamente aquél que no se vea compensado por los beneficios de pertinente aplicación. Como se ve, aquí el legislador adopta el criterio correcto conforme al régimen legal general de la responsabilidad patrimonial para determinar la lesión: el de la integridad y, por tanto, el impacto sufrido por el patrimonio del afectado; criterio que, sin embargo y como ya hemos tenido ocasión de comprobar no emplea expresamente a la hora de definir los otros supuestos indemnizatorios (debiendo entenderse implícito en las correspondientes definiciones legales, como demuestra la ahora analizada). Los beneficios legales capaces de cumplir la función compensatoria aludida son todos los públicos que, con independencia de su formulación jurídica (exenciones o bonificaciones fisca-

les, subvenciones, etc.), redunden efectivamente en una ventaja para el propietario afectado, con independencia, a su vez, de la normativa que los establezca y de la Administración que los conceda (siempre que se otorguen para el mismo fin del deber de conservación de que se trata).

Procede llamar la atención sobre la circunstancia de que, en este supuesto, incluso un deber continuado de conservación es susceptible de indemnización mediante su valoración y pago, por una sola vez, del importe correspondiente. Resulta así menos comprensible aún el supuesto legal anterior de vinculación singular consistente en una reducción (no reparcelable o compensable) del aprovechamiento susceptible de apropiación.

Supuestos en que la lesión deriva de una interferencia perturbadora del ejercicio de la potestad de planeamiento en el normal decurso del proceso urbanístico conforme a sus bases iniciales de partida

El supuesto común a y residual de todos los demás

Los supuestos recogidos en los artículos 237 y 238 LS son reductibles, desde el punto de vista del estándar mínimo de la responsabilidad a que dan lugar, al determinado por el artículo 241 LS (con el complemento de lo dispuesto en el artículo 237.2 LS), que es, así, común a todos ellos, fungiendo, además, con independencia de ellos, siempre que —aun no concurriendo estos últimos— se den sus elementos propios; razón, por la que su contenido aparece enunciado en el texto legal como «cláusula residual de indemnización». Entiende el legislador que toda incidencia (con resultado de lesión) en el desarrollo del proceso urbanístico, cualquiera que sea el momento de éste en que tenga lugar, comporta, como mínimo, el deber de indemnizar los gastos producidos (al agente del proceso; como regla general, pues, al propietario) por el cumplimiento de los deberes bá-

sicos inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, dentro de los plazos establecidos al efecto, que devengan inútiles cabalmente por aquella incidencia, es decir, por consecuencia de un cambio de planeamiento (o también de la aplicación de la expropiación forzosa; por ejemplo, como consecuencia de un cambio en el sistema de actuación). Condición general e indispensable para que pueda darse la lesión es que la nueva ordenación que incide en el proceso urbanístico produzca, efectiva e inmediatamente, una perturbación de este último. De ahí que el respeto por aquella nueva ordenación de las situaciones en consolidación o ya consolidadas —acordando para ellas la situación de «fuera de ordenación» (art. 237.2 LS), es decir, defiriendo la efectividad de sus determinaciones al agotamiento de tales situaciones o a su transformación voluntaria por sus respectivos titulares— excluya de suyo la posibilidad de la apreciación de lesión y, por tanto, del surgimiento del deber de indemnización por parte de la Administración.

El deber de indemnizar de esta forma establecido juega como un mínimo común a todos los supuestos restantes, de suerte que la indemnización precedente conforme a éstos se añade, cuando así haya lugar, a la pertinente en el ahora considerado. El inciso inicial del artículo 241 LS no deja lugar, razonablemente, a duda alguna, cuando determina, imperativamente, la indemnizabilidad «en todo caso» de los gastos que contempla.

El daño o perjuicio, es decir, la lesión indemnizable en tales términos consiste en los gastos que reúnan todos y cada uno de los siguientes requisitos:

- Que hayan sido efectivamente realizados hasta el momento de la lesión y dentro de los plazos establecidos al efecto (dimensión temporal).
- Que hayan sido efectuados precisamente para el cumplimiento de los deberes básicos inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, es decir, de los enumerados en el artículo 20.1 LS (dimensión sustantiva).

- Que hayan devenido inútiles como consecuencia de un cambio en el planeamiento o también por acordarse sobrevenidamente la expropiación (elemento de cualificación del daño o perjuicio).

El momento de producción de la lesión como consecuencia de un cambio en el planeamiento

Cuestión importante y también común a todos los supuestos considerados es la relativa al momento en que se entiende producido el hecho jurídico dañoso o perjudicial. Del inciso inicial del artículo 238.1 LS, indudablemente extrapolable, se infiere que aquel momento no es otro que el de entrada en vigor del nuevo planeamiento.

En principio, la regla es clara y no parece suscitar problema alguno. Pero éstos surgen inmediatamente de los términos mismos de la regulación de la entrada en vigor de los Planes. Pues al menos para los Planes urbanísticos municipales la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (art. 70.2) exige a tal efecto, entre otras cosas, la íntegra publicación oficial de las normas urbanísticas, mientras que la LS se circunscribe a reiterar el requisito urbanístico tradicional de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan correspondiente (art. 124), añadiendo simplemente una remisión a las disposiciones aplicables en cuanto hace a la publicación de las normas urbanísticas y Ordenanzas, para luego contemplar aquella publicación del acuerdo de aprobación como presupuesto de la ejecutividad (que no de la entrada en vigor) de los Planes (art. 131). La argucia de la LS reside en la contemplación del planeamiento como acto administrativo del que es predicable la eficacia, la ejecutividad; obviando, así, su dimensión normativa. Tal argucia no parece que pueda permitir la interpretación de la expresión «adquisición de vigencia», empleada por el artículo 238.1 LS, en el sentido de «adquisición de ejecutividad» (a partir de la publicación sólo del acuerdo de aprobación

definitiva, conforme a los artículos 124 y 131 LS), a los efectos de entender producido el hecho jurídico desencadenante de la responsabilidad patrimonial. La referida primera expresión legal alude técnicamente a la entrada en vigor y, por tanto, a la dimensión normativa del planeamiento, por lo que sólo puede tenerse por acaecida (cuando se trata de planes municipales) con la publicación ordenada por el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, ya citada. Solución distinta (concretamente, la de entender suficiente la publicación del acuerdo de aprobación definitiva revista por la LS) pueden merecer los planes no municipales, en la medida en que a los mismos no alcanza la Ley de régimen local.

Despejado ya el camino para el análisis de los distintos y específicos supuestos indemnizatorios de que ahora se trata, procede verificar éste según un orden lógico, es decir, en función del momento en que se produce la incidencia de la acción administrativa urbanística ordenadora; momento éste el relevante, desde la perspectiva decisiva para la institución de la responsabilidad, en tanto que de él depende el grado de patrimonialización de facultades-derechos por el propietario-agente urbanístico.

Incidencia del planeamiento en el proceso urbanístico (modificación o revisión del planeamiento en vigor), cuando ya se ha patrimonializado el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y aún no ha transcurrido el plazo para solicitar la licencia y ésta no se ha obtenido (art. 237.1 LS)

El supuesto, que aparece acotado por una doble referencia, sustantiva una —el cambio del planeamiento, en virtud de la aprobación sobrevenida de una modificación o, incluso, una revisión de éste— y temporal otra —la entrada en vigor de la modificación o la revisión en cualquier momento del proceso urbanizador situado entre la conclusión de la urbanización, con cumplimiento de los deberes de cesión obligatoria y de justa distribución de

beneficios y cargas, y la vigencia del plazo para solicitar la licencia de edificación de las parcelas resultantes—, queda definido por relación a la determinación del hecho jurídico constitutivo de la lesión: la reducción por el nuevo planeamiento del aprovechamiento (susceptible de apropiación) derivado del anterior. En principio, tal determinación es puramente cuantitativa, pues el concepto de reducción no tiene en el valor del aprovechamiento. En la medida, sin embargo, de la regulación legal considerada debe interpretarse en el contexto más amplio del régimen legal general de la responsabilidad patrimonial de la Administración (recuérdese que aquélla limita su objeto a la concreción de los supuestos indemnizatorios), la reducción del aprovechamiento, si no comporta daño efectivo —por compensarse con un mayor valor del menor aprovechamiento concedido por la nueva ordenación—, no puede considerarse suficiente para desencadenar el deber de indemnizar. De nuevo aquí, pues, el criterio de la integridad del patrimonio del propietario afectado es el determinante.

Incidencia del planeamiento en el proceso urbanístico (modificación o revisión del planeamiento en vigor) cuando ya se ha patrimonializado el aprovechamiento susceptible de apropiación y, además, ha transcurrido el plazo para solicitar licencia, sin haberse interesado ésta (art. 237.3 LS)

Este supuesto tiene en común con el anterior el elemento sustantivo (el cambio en el planeamiento reductor del aprovechamiento), diferenciándose por el momento temporal posterior del proceso urbanístico en el que se sitúa: ha concluido ya incluso el plazo para solicitar la licencia de construcción en las parcelas resultantes (y la solicitud no se ha deducido).

Lo decisivo aquí, no obstante, es la precisión del daño; precisión, claramente reveladora de la restricción de la regulación legal estudiada a la adaptación del régimen general de la respon-

sabilidad a las características específicas de la actividad pública urbanística. La reducción del aprovechamiento, en efecto, sólo reviste la condición de daño a partir de un umbral mínimo: el 50% del aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento anterior. Así pues, las reducciones de hasta el 50% de dicho aprovechamiento no son indemnizables. El umbral así establecido es congruente con la regla de la pérdida (subjetiva) del 50% del valor del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por incumplimiento del contenido temporal del deber de edificar, conforme a los arts. 35.2 y 36 de la propia LS.

Se da por reproducida aquí la observación ya efectuada al tratar del supuesto inmediatamente anterior, acerca del carácter necesario, pero no suficiente de la reducción meramente cuantitativa del aprovechamiento para desencadenar el deber de indemnizar. Sólo una merma efectiva del valor del aprovechamiento susceptible de apropiación realmente adquirido puede cumplir las condiciones de la lesión exigible.

Incidencia del planeamiento en el proceso urbanístico (modificación o revisión del planeamiento en vigor) en cualquier momento situado entre la patrimonialización por el propietario del derecho a edificar y el comienzo de las obras de construcción (art. 238.1 LS)

Sigue jugando en este supuesto el elemento de la reducción del aprovechamiento por cambio del planeamiento, pero el momento temporal de la incidencia de este último se sitúa entre el otorgamiento de la licencia de obras (determinante de la adquisición del derecho a edificar, conforme al artículo 33.1 LS) y el inicio efectivo de éstas.

Dos efectos se conectan a la concurrencia del supuesto: la extinción de la eficacia de la licencia disconforme con la nueva ordenación (debe entenderse en la medida en que lo sea) y el deber de la Administración de indemnizar la reducción del aprovechamiento. La cuestión que inmediatamente se plantea es

la de la independencia o, por el contrario, la vinculación de ambos efectos. En el primer caso sólo quedaría ineficaz la licencia si efectivamente se ha causado un daño indemnizable (con lo que el segundo efecto primaría sobre el primero), mientras que en el segundo la ineficacia tendría lugar en todo caso (estaría conectada *ex lege* al cambio del planeamiento, determinante de la disconformidad sobrevenida a la ordenación urbanística), primando sobre, casi podría decirse que concurriendo a provocar el juego de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Atendiendo a la clara redacción literal del precepto legal y a la determinación que hace del daño indemnizable, que incluye no sólo la reducción del aprovechamiento, sino también el coste del proyecto y los demás gastos justificadamente realizados para la edificación proyectada (6), debe optarse por la segunda de las alternativas expuestas.

Los daños indemnizables son de dos tipos:

- La reducción del aprovechamiento lucrativo producida por el cambio del planeamiento. Es pertinente de nuevo aquí la observación relativa a la insuficiencia de la reducción cuantitativa para provocar el daño, siendo indispensable que se traduzca, además, en una disminución patrimonial por merma del valor del aprovechamiento.

- Los conceptos previstos en el artículo 55 LS. Precisamente la referencia a «los conceptos» en la remisión a este último precepto es la que obliga a en-

(6) De ello resulta claramente que la concurrencia del supuesto legal desencadena siempre los dos efectos previstos en la norma. Aunque la reducción del aprovechamiento, por aparecer compensada patrimonialmente por el mayor valor del concedido por la nueva ordenación, no produzca daño alguno, existe siempre el deber de indemnizar los gastos justificados realizados para la edificación proyectada, lo que significa que la pérdida de eficacia de la licencia es un efecto conectado *ex lege* a la entrada en vigor del nuevo planeamiento.

tender que ésta no incluye cuantificación alguna del daño, por emplearse sólo para la identificación sustantiva de los hechos dañosos: los gastos justificados realizados por razón de la edificación proyectada y, en todo caso, el coste del proyecto.

Incidencia del planeamiento en el proceso urbanístico (modificación o revisión del planeamiento en vigor) cuando ya se ha adquirido el derecho a edificar y, además, se ha dado comienzo a la edificación, pero aún no se ha patrimonializado ésta, es decir, no han concluido las obras (art. 238.2 LS)

Este supuesto es mera continuación del inmediatamente anterior en la fase del proceso urbanístico de construcción de la edificación (comprendida, pues, entre los momentos de inicio — en el que concluye o cesa el supuesto legal anterior— y de conclusión de las obras. Aunque este último no se consigna explícitamente, debe entenderse implícito en la redacción del precepto legal, toda vez que la conclusión de las obras determina, conforme al artículo 37.1 LS la adquisición del derecho a la edificación; adquisición, desde la que ya no puede entenderse posible una modificación o revocación de la licencia, puesto que ésta ya ha desplegado totalmente su eficacia legitimadora de las obras.

La concurrencia del supuesto determina ahora un solo efecto, que, además, no se produce de forma automática. La Administración queda habilitada para modificar o revocar la licencia, es decir, para volver sobre lo autorizado por razones de oportunidad, cabalmente la nueva y sobrevenida definición del interés público urbanístico (7). Se trata de un simple apoderamiento, no quedan-

(7) La vigencia de esta habilitación, que — en definitiva— es para la revocación de la licencia ya concedida, puede entenderse dudosa a partir de la plena vigencia de la LRjAPy-PAC, en la medida en que su artículo 105.1 sólo contempla la potestad de revocación, en cualquier momento, de los actos no declarativos de derechos o de gravamen; categoría en la que no entra, naturalmente, la licencia.

do la Administración obligada a hacer uso del mismo. Parece ir de suyo que a la hora del ejercicio de esta potestad de modificación o revocación ha de efectuarse una ponderación de las circunstancias y, en particular, tanto del grado de disconformidad sobrevenida con la ordenación urbanística de aplicación, como del estado de ejecución de las obras de edificación.

Los daños indemnizables son idénticos a los del supuesto legal inmediatamente anterior.

Incidencia del planeamiento en el proceso urbanístico (modificación o revisión del planeamiento en vigor) cuando ya se ha adquirido el derecho a la edificación, es decir, han concluido las obras correspondientes

Este supuesto no está expresamente previsto por la LS, pero se infiere de lo dispuesto en el número 2 de su artículo 237 y de la garantía constitucional de la propiedad (en su dimensión debilitada, contemplada en el número 3 del artículo 33 de la Constitución).

Si a partir del momento mismo de la conclusión de las obras de edificación conforme a una precisa ordenación urbanística, ésta es objeto de cambio, sólo caben, en efecto, dos alternativas. O el nuevo planeamiento no exige la inmediata realización de sus previsiones (con incidencia efectiva en la edificación terminada), en cuyo caso es de aplicación la situación de fuera de ordenación y no entra en juego la responsabilidad (pues, conforme al art. 237.2 LS aquella situación no da derecho por sí sola a indemnización). O el nuevo planeamiento demanda su inmediata materialización, en cuyo caso el cumplimiento de tal demanda sólo es viable —atendido el perfeccionamiento previo de la situación jurídica en que consiste la edificación, es decir, la consolidación del derecho a la edificación en términos de contenido patrimonial real— mediando la aplicación de la institución expropiatoria, con las consecuencias que de ello se siguen y en las que aquí no es pertinente entrar.

Supuestos indemnizatorios derivados del ejercicio de la potestad administrativa de intervención previa, mediante licencia, de la actividad privada de edificación o uso del suelo

El artículo 240 LS se refiere ya a la incidencia que en la esfera patrimonial de los administrados, con resultado de lesión de ésta, puede tener el ejercicio de la potestad de intervención, mediante licencia, de la actividad de edificación y uso del suelo. Quiero esto decir que los supuestos en él previstos pueden producirse con ocasión de la realización —o pretensión de realización— de cualesquiera de los actos que, conforme al artículo 242 LS están legalmente sujetos a licencia previa. En razón a la regla general (8) de la no sujeción a ésta de aquellos actos cuando se promuevan por las Administraciones públicas o entidades de Derecho público que administren bienes de éstas, los supuestos de que ahora se trata difícilmente darán lugar a problemas de responsabilidad entre Administraciones.

Los supuestos que contempla el precepto legal se reconducen todos a un mal funcionamiento del correspondiente servicio de intervención de la actividad de los administrados:

- La anulación de la licencia ya concedida; anulación que puede tener lugar como consecuencia de impugnación de dicha licencia (9) o de ejercicio

(8) Susceptible de excepción por la legislación sectorial aplicable.

(9) En virtud de la supresión por el artículo 107 (en relación con el 114) LRjAPyPac del recurso de reposición, las impugnaciones de las licencias, a partir de la plena aplicación de este texto legal, no precisan agotar la vía administrativa, formulándose directamente en vía contencioso-administrativa.

por la propia Administración otorgante —de oficio o a instancia de parte— de su potestad de revisión de la autorización en los términos hoy regulados por los artículos 102 a 106 LRjAPyPac. En este caso y de conformidad con la regla hoy claramente sentada por los números 4 e inciso inicial del 5 del artículo 142 de esta última Ley, el plazo para el ejercicio de la acción por el titular de la licencia, afectado, es de un año a partir del acto o la Sentencia firmes anulatorios de dicha licencia.

- La demora injustificada en el otorgamiento de la licencia. De conformidad con la LRjAPyPac (concretamente sus arts. 42.1 y 89.4), el concepto de «demora injustificada» debe entenderse equivalente al de incumplimiento por la Administración de la obligación legal de resolver en los plazos máximos legalmente establecidos (10), pues a tenor del mismo texto legal dicho incumplimiento, además de lo que significa ya por sí mismo «... dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo» (último párrafo del número 3 del artículo 42) y existe una específica responsabilidad del personal al servicio de todas las Administraciones Públicas respecto de la evitación de todo retraso o anormalidad en la tramitación de los procedimientos, facultándose expresamente a los administrados para solicitar de la Administración la exigencia de esa responsabilidad (nú-

(10) Conforme al artículo 42.2 LRjAPyPac, el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados es el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso y, en su defecto, el de tres meses. La no resolución expresa en el plazo máximo correspondiente sólo supone el incumplimiento del contenido accesorio (temporal) de la obligación legal, subsistiendo el sustantivo y principal, referido a la producción de una resolución expresa, cuando menos hasta la activación por el interesado, conforme al art. 44 de la misma Ley, del mecanismo (certificación) dirigido a la decantación de un acto presunto.

mero 2, en relación el 1, del art. 41). La no resolución, pues, en el plazo máximo legal fijado para ello en el procedimiento legal para el otorgamiento de las licencias representa una anomalía en el funcionamiento del servicio público capaz de integrar el supuesto legal de «demora injustificada».

- La denegación improcedente de la licencia. En la medida en que el supuesto cualifica como «improcedente» la denegación y los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad hasta su destrucción por otro acto o por Sentencia firme, dicho supuesto y, por tanto, el hecho antijurídico determinante de la lesión no pueden producirse sino con estos actos o Sentencia declaratorios de la disconformidad a Derecho de la denegación de la licencia. Consecuentemente es aplicable aquí lo dicho al tratar de la anulación de la licencia, en cuanto hace al plazo para el ejercicio de la acción de indemnización.

La única regla peculiar (además de las de determinación de los supuestos indemnizatorios ya expuestas), que sienta el artículo ahora analizado, es la de la exención de responsabilidad a la Administración en caso de concurrencia de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado, es decir, al titular o, en su caso, solicitante de la licencia. La conducta de éste, cuando reviste tales caracteres, rompe, pues, el nexo causal, eximiendo a la Administración completamente de responsabilidad.

De resto (especialmente por lo que hace a los requisitos requeridos para el surgimiento de la responsabilidad), ha de estarse íntegramente, por expresa disposición del artículo 240 LS al régimen general de la responsabilidad patrimonial administrativa, es decir, hoy al Capítulo I del Título X de la LRjAPyPac. Pone de relieve, una vez más, esta remisión el juego de las concretas previsiones de la LS en el contexto, en cualquier caso, de dicho régimen general.

Algunas consideraciones complementarias sobre el alcance de la regulación legal: supuestos indemnizatorios y sistema general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

La LRjAPyPac, en su Título X, renueva por completo el régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en términos —conforme a la competencia definida por el artículo 149.1.18 de la Constitución— de sistema integral de todas las Administraciones públicas; renovación, posterior a la del ordenamiento urbanístico determinante de la vigente LS, que, sea dicho de paso, merece un juicio global claramente positivo.

Este desfase temporal entre la determinación concreta de los supuestos urbanísticos constitutivos de hechos jurídicos dañosos desencadenantes del deber de indemnizar y el sistema general de la responsabilidad patrimonial del conjunto de las Administraciones públicas no suscita, en general, problemas de importancia. Ya hemos tenido ocasión de señalar que aquella determinación ha de interpretarse y aplicarse siempre en el contexto de y de conformidad con este sistema. Ocurre, no obstante, que algunos de los perfeccionamientos y de las innovaciones por éste introducidos sí que representan una incidencia en la normativa urbanística digna de ser resaltada y, en su caso, suscitan alguna dificultad jurídica precisada de ser solventada.

Por de pronto y concretando la apuntada imperatividad de la inserción de la regulación urbanística en la general de la responsabilidad administrativa

(11), debe tenerse en cuenta que los artículos 139.2 y 141.1 LRjAPyPac dejan bien claro que sólo son indemnizables las lesiones a los particulares provenientes de daños que éstos no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, debiendo ser el daño, en todo caso, efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Novedad destacada, por de pronto, es la unificación del régimen jurídico y de la competencia jurisdiccional de toda la responsabilidad extracontractual de las Administraciones, como resulta de los artículos 142.6 y 144 LRjAPyPac: el sistema regulado por este texto extiende su ámbito de aplicación a todas las relaciones jurídicas de dichas Administraciones, sean de Derecho público, sean de Derecho privado (con la consecuencia de la conversión en administrativa de la acción de responsabilidad y la superación del dualismo jurisdiccional hasta ahora existente). Esta opción legislativa tiene una repercusión decisiva en el ordenamiento urbanístico, que progresivamente ha ido decantándose en favor de una gran flexibilidad en las formas de gestión de la actividad pública, hasta el punto de que la LS (a resultas de la Ley 8/1990) establece hoy un estatuto peculiar y diferenciado para las que califica como «entidades y sociedades públicas», categoría integrada por entidades públicas propiamente dichas y sociedades con capital público mayoritario (disposición adicional tercera). Pues bien, la elección de una forma de gestión de la actividad urbanística en régimen de Derecho privado ya no supone, en el campo de la responsabilidad patrimonial derivada de la actividad así desarrollada, excepción alguna al Derecho administrativo, pues la acción para exigir la indemnización que

(11) Con las consecuencias que, para la interpretación y aplicación de cada uno de los supuestos definidos por la LS, han quedado expuestas en su momento al tratar de ellos.

proceda ha de ejercitarse ante la Administración actuante-competente (o, en su caso, ante cualquiera de las que actúen en concurrencia o colaboración) y plantearse en sede judicial ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (una vez agotada la vía administrativa previa).

Una segunda novedad también destacable es la permisión expresa, por el artículo 141.4 LRjAPyPAC y siempre que exista acuerdo con el interesado (12), del abono de la indemnización bien mediante pagos periódicos, bien en especie. Fácilmente se comprende el interés que en el ámbito urbanístico tienen las posibilidades así abiertas, especialmente por lo que respecta al pago en especie, es decir, en suelo o en aprovechamiento con ubicación distinta.

Algún problema suscitan, por contra, cuando menos dos posteriores aspectos del nuevo sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, concretamente, los siguientes:

- Los criterios de valoración del daño.

Conforme al artículo 141.2 LRjAPyPAC la indemnización debe calcularse con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

El pluralismo de criterios de valoración así adoptado no coincide con el principio de universalidad predicado para los establecidos por la LS, cuando menos para los bienes inmuebles (13) y con derogación de los previstos por la

legislación de expropiación forzosa. Más allá de esta discordancia la cuestión carece de importancia, toda vez que el sistema urbanístico remite en parte (para los bienes distintos de los inmuebles) a la legislación de expropiación forzosa y la panoplia de criterios a que, por su parte, remite el de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública incluye, además de los de la legislación fiscal (perspectiva ésta —la de la valoración fiscal— en la que hay coincidencia entre ambos sistemas), los establecidos en «las demás normas aplicables», entre los que cabe incluir justamente los de las valoraciones urbanísticas, con lo que se cierra perfectamente el círculo y con él cualquier posibilidad de contradicción efectiva entre criterios sustantivos de valoración.

El problema principal lo suscita más bien el inciso final del artículo 141.2 LRjAPyPAC, que autoriza —con independencia de los criterios legales de valoración empleados— la ponderación, junto con las obtenidas en aplicación de tales criterios, de las valoraciones predominantes en el mercado. Y ello, porque, al menos para los bienes inmuebles (básicamente el suelo), la LS descansa en el principio de la valoración objetiva, rechazando justamente la referencia del mercado. Es cierto que la ponderación legitimada por el precepto que acaba de citarse no invoca sin más el valor puro y aleatorio de mercado, sino, más matizadamente, las valoraciones predominantes efectuadas a la vista de la situación del mercado, pero no por ello puede dejar de apreciarse una contradicción con el aludido principio del vigente ordenamiento urbanístico.

Cabría desde luego intentar salvar esta contradicción sobre la base de la relativización que en la aplicación de la ponderación en cuestión introduce la expresión «en su caso», que efectivamente podría servir de válvula de contraste de la compatibilidad con la legislación continente de los criterios de valoración pertinente al caso. Sin perjuicio

de la viabilidad de semejante solución, no puede dejarse de reconocer su inseguridad, por la indeterminación misma del contenido normativo de la expresión «en su caso». Debe tenerse en cuenta, en efecto, que la apuntada solución no despeja la dificultad, decisiva, de la diferencia de trato en punto a valoración y, por tanto, a indemnización: tal diferencia se produce tanto en la hipótesis de comparación (sea respecto de un mismo o de diferentes sujetos afectados) entre dos acciones administrativas diferentes (una expropiatoria del suelo y otra lesiva del aprovechamiento urbanístico), cuanto en la de comparación (igualmente respecto de un mismo o de diferentes sujetos afectados) de los resultados de una misma acción (lesiva, determinante de indemnización) con incidencia simultánea sobre bienes inmuebles y muebles (14). Incluso en el caso de mayor dificultad de la comparación (los términos de ésta son dos acciones administrativas distintas: una expropiatoria y otra desencadenante incidentalmente del deber de indemnizar), la diferencia en el resultado indemnizatorio no es justificable desde el punto de vista decisivo de la garantía de la indemnidad del patrimonio del afectado. Justamente esta circunstancia permite suponer que la autorización de la ponderación de las valoraciones predominantes en el mercado —incorporada por la LRjAPyPAC— introduce una regla de lógica igualatoria (por elevación, es decir, por referencia al mercado) de la valoración o, más precisamente, de cualquier valoración a efectos de indemnización por una Administración Pública, que, por la misma dinámica principal del ordenamiento jurídico, posee capacidad para llegar a imponer-

(12) Y, además, resulte más adecuado a la reparación y convenga al interés público.

(13) El artículo 46 LS impone la valoración del suelo conforme a los criterios de la propia LS, cualquiera que sea la causa de la expropiación y la legislación aplicada con ocasión de esta operación. Para la valoración de las obras y otros bienes y derechos, en particular los derechos reales sobre bienes inmuebles, los artículos 63 y 64 LS remiten primariamente, por contra, a la legislación de expropiación forzosa.

(14) La segunda hipótesis vale, siempre que se considere que la regulación en la LS de los correspondientes supuestos indemnizatorios da lugar a que, en ellos, deba aplicarse el esquema de valoraciones asimismo establecido por dicha Ley.



se (significativamente a través de la jurisprudencia) sobre cualquier otra y, en particular, sobre la de la valoración estrictamente objetiva.

- La responsabilidad compartida por dos o más Administraciones Públicas.

Bajo la denominación de «responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas», el artículo 140 LRjAPyPAC regula positivamente por primera vez en nuestro Derecho (15) la responsabilidad en el caso de una «... gestión dimanante de fórmulas colegiadas de actuación entre varias Administraciones Públicas...». Aunque con expresión incorrecta técnicamente, el precepto se está refiriendo aquí a los supuestos de colaboración o cooperación interadministrativas (cualquiera que sea la forma en que éstos se concreten y articulen), para determinar que todas las Administraciones intervinientes deben responder, cuando así proceda, en forma solidaria.

Con carácter general, nada hay que oponer a esta solución, claramente favorable al afectado por la actuación administrativa. No puede desconocerse, sin embargo, que su aplicación en el campo de la actividad urbanística va a suscitar más de un problema, además de agravar el que de suyo deriva —cuando de lo que se trate es de la repetición contra las restantes, y para la reclamación del reintegro de la parte correspondiente, por la Administración que haya satisfecho el total de la indemnización— de la ausencia de una adecuada regulación de los contenciosos interadministrativos, especialmente de la ejecución de las Sentencias condenatorias. Porque en el urbanismo es absolutamente usual el fenómeno, no ya sólo de

la colaboración o la cooperación voluntarias, sino de la concurrencia necesaria —bajo formas diversas— de varias Administraciones. La concurrencia se da tanto por la imbricación de intereses y, por tanto, de competencias que supone de suyo el urbanismo (así, incluso, en el ámbito del planeamiento, en el que intervienen ordinariamente la Administración Local y la Autonómica en la tramitación y aprobación), como por el objeto mismo —la racionalización de la utilización del territorio— del urbanismo, provocador del entrecruzamiento de la política territorial con cualesquiera otras sectoriales que precisen un soporte o tengan una repercusión territoriales. Así, pues, siempre que el daño sea consecuencia de la intervención en la decisión urbanística de Administración distinta a la urbanística común (la municipal) (16), debe estimarse concurrente el supuesto previsto en el artículo 140 LRjAPyPAC, con la consecuencia de la elección por el afectado de la Administración destinataria de su acción de indemnización. Parece evidente que

esta elección no se guiará tanto por la efectiva mayor imputabilidad del daño, cuanto por la mayor probabilidad de efectivo y pronto cobro de la indemnización, con la consiguiente distorsión posible de las relaciones de fondo entre las Administraciones Públicas, sobre todo considerando la ulterior dificultad en que para luego repetir contra la otra u otras Administraciones implicadas quedará indudablemente colocada, como ha quedado adelantado, la Administración elegida. ■

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Carlos III de Madrid.

(16) Los supuestos son numerosos, pudiéndose sistematizar en los siguientes:

a) Alteración del planeamiento municipal como consecuencia de la apreciación de intereses supramunicipales por la Administración autonómica competente para la aprobación definitiva de dicho planeamiento.

b) Condicionamiento, hoy absolutamente ordinaria, de las soluciones de ordenación (y también aquí en la intervención administrativa previa de grandes proyectos) por la Administración competente en materia medioambiental y mediante la formulación de la pertinente declaración del impacto medioambiental.

c) Incidencia en las soluciones de planeamiento (y en el curso del procedimiento de formulación y aprobación de éste) de posiciones de otras Administraciones en función de los intereses específicos por éstas gestionados e, incluso, por exigencia de la legislación sectorial correspondiente (por ejemplo, Leyes de Aguas, de Costas, de Puertos).

d) Incidencia en la ordenación establecida, determinando la necesidad de un cambio (adaptación del planeamiento a la nueva situación creada, mediante modificación o revisión), por la aprobación de un proyecto de obra o servicio públicos por la Administración General del Estado o la Autonómica.

(15) Previsión ésta que, en sí misma y con entera independencia de la solución consagrada, merece un juicio rotundamente positivo, teniendo en cuenta el pluralismo administrativo propio del Estado de las Autonomías establecido por la Constitución y la frecuencia en el de la actuación conjunta de varias Administraciones.