

# **Consecuencias indemnizatorias de la modificación o revisión del planeamiento en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de 25 de Julio de 1990**

**M<sup>a</sup> del Rosario Alonso Ibáñez**  
Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1. LOS OBJETIVOS POLITICOS DE LA REFORMA DE 1990. 2. LAS REPERCUSIONES EN EL ORDEN INSTITUCIONAL: EL RENOVADO ESTATUTO URBANISTICO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. 3. LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION CON OCASION DE LA ALTERACION DEL PLANEAMIENTO. 3.1. El supuesto previsto en el art. 87.2 LS y la interpretación que del mismo llevó a cabo la jurisprudencia. 3.2. Los supuestos de indemnización por alteración del planeamiento previstos en la Ley de Reforma de 25 de julio de 1990. 3.3. El alcance temporal de la reforma.

## **1. LOS OBJETIVOS POLITICOS DE LA REFORMA DE 1990**

El balance de los 15 años de vigencia de la Ley del Suelo, texto refundido de 1976, ofrece un panorama contradictorio. Ha permitido, a un mismo tiempo, la renovación democrática del planeamiento urbano, realizada desde las elecciones municipales de 1979, junto al *boom* especulativo del suelo y de la vivienda experimentado en los últimos años.

La Ley estatal de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990 ha aparecido en el panorama normativo español como una respuesta al imparable incremento en el precio de las viviendas en que nos hemos visto inmersos en los últimos años. Por un lado, la fuerte demanda de viviendas, inducida por un crecimiento de población que se venía experimentando desde décadas anteriores, ha coincidido con una insuficiente oferta de viviendas terminadas, especialmente en las grandes áreas urbanas donde se concentra la mayor parte de esa población. Por otra parte, a mayor demanda de viviendas, mayor de-

manda de suelo apto para su edificación, cuyo precio se dispara al igual que ocurre con el de las viviendas como consecuencia de su rareza en el mercado (1).

Por tanto, el protagonismo fundamental del encarecimiento de las viviendas ha recaído en el precio del suelo (2), y de lo que se trata es de arbitrar las medidas necesarias para hacer posible frenar las referidas subidas. La Ley de Reforma de 1990 lo que persigue, pues, en el fondo, es posibilitar a corto plazo la producción de suelo urbanizado, respondiendo así a las exigencias coyunturales del momento urbanístico. Es una Ley que se enmarca, por tanto, en los mismos presupuestos institucionales que caracterizan a la Ley del Suelo vigente, Texto Refundido de 1976. Se concibe como favorecedora de desarrollos urbanos (3),

---

(1) Como señala GIL CREMADES, rareza que, en unos casos, deriva de que ese factor de producción que es el suelo sólo se obtiene una vez agotado el lento proceso de aprobación y ejecución de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico o, en otros, de su retención en manos privados con fines especulativos. Cfr. R. GIL CREMADES, «La Ley estatal 8/1990 sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para definir el estatuto de la propiedad inmobiliaria», R.D.U. 121, 1991, pág. 42. Respecto a la serie de factores explicativos de este *boom* inmobiliario, cfr. J. RAFOLS ESTEVE, «Factores explicativos de la expansión del sector inmobiliario», *Revista de Economía*, 1, 1989, pág. 90-92, citado en ese mismo trabajo.

(2) Como destaca ya desde el principio el mismo Preámbulo de la Ley de Reforma de 1990: «El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación».

(3) Con es sabido, tanto la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, como la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, es una normativa polarizada en torno a la óptica del ensanche, en torno a la producción de nuevo suelo urbano, como ya advirtiera tempranamente GARCIA DE ENTERRIA («La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», en *Problemas actuales de Régimen Local*, Sevilla, 1957). Cfr., por todos, T.R. FERNANDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 8ª ed., Abella, Madrid, 1990, pág. 26. A propósito de la Ley de Reforma de 1990, y en el mismo sentido que vengo señalando en el texto, PAREJO insiste de la siguiente manera: «La operación de delimitación del contenido dominical se realiza desde un preciso y teórico modelo de la actividad urbanística, heredero de la tradición de ensanche y generación de nueva ciudad, centrado en el proceso de transformación del suelo según la secuencia lineal que comienza en el planeamiento, pasa por la urbanización y termina en la edificación, de suerte que la vida de la ciudad misma, su permanente adecuación y vitalización es objeto de una atención marginal y el suelo no urbanizable continúa siendo la asignatura pendiente. Ahonda así la LrS 1990 el defecto tradicional de nuestra legislación urbanística», en L. PAREJO ALFONSO, A. JIMENEZ-BLANCO, L. ORTEGA ALVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 581.

introduciendo además con el mismo objetivo, mecanismos y técnicas que posibiliten la ejecución de actuaciones en suelo urbano (4), con lo que, por esta vía un tanto indirecta en cuanto a objetivos de política legislativa, va a ser posible volver la vista hacia el interior mismo de nuestras ciudades facilitando operaciones de rehabilitación y reforma interior. Sin embargo, las medidas que se pretenden adoptar ahora son el resultado de la pasividad demostrada por la Administración urbanística en materia de suelo y vivienda en el curso de la última década (5), período en el que la política urbanística la ha venido fijando el Ministerio de Economía y Hacienda (6).

En este contexto socio-económico tan puntual se ha llevado a cabo la segunda gran reforma de la legislación urbanística, reforma que, como ha destacado Parada, no ha obedecido ciertamente a criterios ideológicos socializadores o igualitaristas, por más que éstos parecen inspirar la legislación comparada más reciente y ajustarse de mejor grado a los principios constitucionales (7).

Son muchos los interrogantes que se han abierto con esta Ley y que están siendo objeto de atención por la doctrina. No obstante, una reflexión de fondo sí se puede extraer ya de entrada. Es una normativa

---

(4) Este era uno de los mayores defectos de la vigente Ley del Suelo, que con la Ley de Reforma se corrige. La falta de instrumentos capaces de facilitar la gestión del planeamiento en el suelo urbano. Cfr. R. BOCANEGRA SIERRA, «Los instrumentos de gestión del planeamiento de protección», *R.D.U.*, 90, 1984, pág. 79 y ss.

(5) Y no se puede decir que no se hubieran dado voces de alarma atisbando lo que se nos venía encima desde la doctrina especializada. Así, sencillamente por poner un ejemplo, MARTIN MATEO, refiriendo unas cifras que hoy nos parecen ridículas, señalaba hace ya más de veinte años: «En nuestro país, la adopción de nuevas medidas interventoras o de reforzamiento y revisión de las ya previstas resulta una necesidad universalmente sentida e inaplazable. La especulación ha dado lugar a que el precio del solar, que antes representaba del 20 al 30 por 100 del costo de la edificación, haya llegado a alcanzar, e incluso sobrepasar, el 100 por 100 de dicho coste, absorbiéndose por esta razón 60.000 millones de pesetas de los 100.000 millones en que se calcula la inversión total. El precio del metro cuadrado construido se ha elevado fundamentalmente por tal causa de 6/7.000 a 12/14.000 pesetas en los últimos tiempos». Cfr. R. MARTIN MATEO, «Derecho Urbanístico y Realismo Administrativo», *R.D.U.*, 7, 1968, pág. 80.

(6) Con medidas tan trascendentales como inconexas, como la liberalización de alquileres en 1985, la restricción del crédito a las viviendas de protección oficial desde 1988 o la vacilante política de desgravaciones fiscales. Así se manifiesta J. ROCA CLADERA («Historia de un fracaso», artículo publicado en el Diario *El País* de 12 de abril de 1990) en un acertado resumen de la paralización de la Administración Urbanística.

(7) R. PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo*, t. III, 3ª ed. Pons, Madrid, 1990, pág. 323.

pensada al margen del funcionamiento natural del mercado del suelo, se ha montado un rígido control administrativo como mecanismo de regulación del mercado para el que la Administración Local no está capacitada (8).

Pero el objeto de este estudio no es el trasfondo material de la Ley, sino el conocimiento de las técnicas jurídicas que se ponen a disposición de las distintas Administraciones Públicas actuantes.

## **2. LAS REPERCUSIONES EN EL ORDEN INSTITUCIONAL: EL RENOVADO ESTATUTO URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA**

Con independencia de las dudas que la Ley 8/90 suscita sobre su constitucionalidad en punto a la fundamentación competencial del texto legal -el más grave de los problemas con que se enfrenta esta reforma-, no puede ponerse en duda la trascendental renovación del Derecho Urbanístico que supone (9), aunque la Ley «desarrolle principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción» (10).

Por su propia estructura normativa, la Ley presenta unos perfiles complejos e intrincados que hacen difícil su interpretación en las cuestiones de detalle y, lo que es más relevante, de comprensión del conjunto del sistema con vistas a su aplicación (11). Es más, la Ley ha introducido, a través de la Disp. Adic. 1ª y Disp. Fin. 1ª, discriminaciones desconocidas hasta entonces en la eficacia de los distintos preceptos legales,

---

(8) Se está convirtiendo ya en tradición en nuestro país el que la normativa urbanística, ya desde la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que tantas alabanzas ha despertado por parte de la doctrina por su rara técnica, sea una normativa pensada con auténtico olvido de la verdadera realidad de nuestra cultura urbanística, causa siempre determinante de sus fracasos.

(9) Podría pensarse que nos hallamos ante una reforma que es un mero desenvolvimiento reactivo y propulsivo del modelo urbanístico preconstitucional, señala BASSOLS COMA (en el Prólogo a la obra de J. M. MERELO ABELA, *La reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, B.C.L., Madrid, 1991, pág. 12). En el plano de las consideraciones institucionales y del análisis dogmático y práctico, continúa diciendo este autor, resulta más problemático afirmar que la nueva Ley es un mero desenvolvimiento hasta sus últimas consecuencias del derecho hasta ahora vigente.

(10) *Vid.* el Preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

(11) Así, M. BASSOLS COMA, *op. cit. loc. cit.*

lo que diversifica territorial y cualitativamente la vigencia y aplicación de sus disposiciones (12).

La pieza maestra de la nueva Ley, sobre la que ésta reposa por entero, está constituida por el renovado régimen del estatuto de la propiedad del suelo (13). Se produce una total previsión de los aprovechamientos urbanísticos de los propietarios del suelo en el marco de una estricta programación temporal de realizaciones y ejecuciones.

Aun cuando el texto legal conserva los elementos esenciales de la concepción urbanística del derecho de propiedad del suelo ya consagrada desde la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, como una propiedad estatutaria, cuyo estatuto define precisamente la Ley y, en su virtud, los Planes de ordenación, que configuran así su contenido normal, lejos ya de la antigua noción de la propiedad concebida como un derecho absoluto sólo susceptible de limitaciones externas (14), la reforma lleva a sus últimos extremos el condicionamiento de la consolidación del derecho a edificar al cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticas, la interrelación entre las facultades y los deberes. La Ley de Reforma de 1990 regula de forma más precisa el proceso de urbanización y edificación instaurando un sistema de adquisición gradual y sucesiva de facultades urbanísticas, en correspondencia con el cumplimiento de los deberes urbanísticos que para cada fase de los respectivos procesos se establecen (15).

---

(12) En este sentido, *cfr.* L. PAREJO ALFONSO, *op.cit.* pág. 553. En efecto, la Ley es susceptible de aplicación general o parcial, en función de un determinado criterio poblacional, y ello con independencia de la atribución de carácter básico, pleno o supletorio, a cada precepto concreto.

(13) Régimen que, al descansar sobre un preciso modelo de la actividad de transformación y utilización del suelo, aquél que tiene como objetivo primordial la edificación, va a condicionar decisivamente cualquier política de ordenación territorial, en la medida en que esta política ha de definirse necesariamente en función de las posibilidades de configuración de la realidad que proporciona aquel régimen.

(14) Concepción puesta de manifiesto por GARCIA DE ENTERRIA, a quien se debe la explicación de la consideración de la actividad urbanística como una auténtica función pública.

(15) La Ley define cada una de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición gradual; establece sus presupuestos de adquisición y las causas de extinción o reducción de las adquiridas; regula los efectos que produce la falta de cumplimiento de los deberes inherentes a cada fase del proceso de urbanización y edificación y, finalmente, precisa el contenido económico que la adquisición de cada facultad incorpora al derecho de propiedad inmobiliaria. Todo el sistema está presidido por la idea de que la adquisición de facultades urbanísticas queda condicionada a la iniciación o prosecución

Las inadecuadas condiciones en que se impone la realización del proceso urbanizador y edificatorio, recayendo sobre el propietario el ejercicio de la iniciativa económica como agente colaborador de la Administración en la actividad pública urbanística, han sido ya puestas de manifiesto por la doctrina (16). Lo que me importa destacar es el difícil encuadramiento que de resultados de la nueva articulación facultades urbanísticas-deberes urbanísticos se produce respecto del régimen urbanístico del derecho de propiedad. Ya no se puede seguir calificando al estatuto de la propiedad del suelo como un estatuto objetivo, que vincula al suelo y, a través de él, a su propietario, como era lo propio hasta la reforma de 1990 (17). Con la nueva regulación lo que se produce es ya clara y definitivamente una disociación entre el estatuto objetivo del suelo y el estatuto subjetivo del propietario de suelo en la medida en que el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria, objeto de delimitación por el sistema legal de ordenación urbanística, ya no lo atribuye directamente el Plan sino que es sólo susceptible de adquisición sucesiva (18). Detrás de la aparente e inicial similitud que existe

---

del proceso urbanizador y edificatorio, de tal suerte que cuando no se adquieran nuevas facultades por el no cumplimiento de los respectivos deberes se produce la extinción o reducción del contenido patrimonial de la facultad ya adquirida y la puesta en marcha de una serie de mecanismos de reacción por dicho incumplimiento (expropiación o venta forzosa). Así, J.M. MERELO ABELA, *La Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, cit. pág. 32.

(16) Cfr. L. PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, pág. 580-581. Para este autor, puede suscitar dudas de constitucionalidad la práctica imposición al propietario del ejercicio de la iniciativa económica (su transformación en empresario urbanístico para la ejecución del plan correspondiente). Al tener como consecuencia la fragmentación del contenido positivo del derecho de propiedad en facultades precisadas de adquisición justamente por intermedio de la realización de las actividades constitutivas de la función pública urbanística, sujeta, por ello, al control de la Administración titular de esta última, suscita inevitablemente el problema de la ruptura de la imagen de la propiedad privada como institución, y por tanto, de la lesión de su contenido esencial.

(17) Del art. 76 y 87.1 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 de abril de 1976, se deducía claramente dicho estatuto objetivo. *Vid.*, por todos, E. GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, cit. 98 y ss.

(18) El aprovechamiento que se podrá materializar previa adquisición del derecho a edificar será sólo el «correspondiente», como precisa el art. 11.3 de la Ley, y no el definido por la ordenación urbanística, que en terminología del texto legal es el aprovechamiento susceptible de adquisición o patrimonializable. Como señala MERELO ABELA, *op. cit.* pág. 42, «el aprovechamiento real u objetivo de un terreno viene determinado por las previsiones del planeamiento urbanístico, constituyendo el máximo o mínimo aprovechamiento efectivamente materializable o edificable sobre el terreno. Pero este aprovechamiento real no corresponde al propietario del terreno, sino en la medida en que exceda del aprovechamiento patrimonializable (resultado de referir a la superficie respectiva el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que esté incluida)

entre el art. 76 y 87-1 de la Ley del Suelo vigente y el art. 2 y 3 de la Ley de Reforma de 1990, se encuentra un renovado régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria que se manifiesta rotundamente en los art. 9.2, 11, 12.1, 15.1, 19.1, 20.1, y 25.1 de la Ley de Reforma.

Hasta ahora, en el sistema de la Ley del Suelo lo que se condicionaba al cumplimiento de las cargas urbanísticas era el *ejercicio* de las facultades del derecho de propiedad de contenido urbanístico. Desde la reforma, el cumplimiento de los deberes urbanísticos no es que condicione el ejercicio de las facultades urbanísticas; es que condiciona la *adquisición* de las mismas, «determina la gradual adquisición de las facultades urbanísticas» (art. 9.2).

Por otro lado, en relación al contenido urbanístico del derecho de propiedad, la reforma mantiene inalterado el otro gran principio conformador del mismo, ya consagrado en el sistema vigente: la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística y el reparto entre los afectados de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (art. 3).

Desde que el derecho de propiedad de suelo se configura como una creación del plan urbanístico, queda planteado un magno problema: el de la igualdad (19). La resolución de lo que se ha dado en llamar la «lotería del planeamiento» es una constante en la legislación urbanística (desde 1956, se entiende). La Ley ha sido siempre consciente de que las determinaciones de los planes provocan un tratamiento discriminatorio de los propietarios de suelo y ha configurado como integrante del estatuto de la propiedad inmobiliaria el derecho a la distribución de beneficios y cargas, lo que ahora se llama equidistribución (20). Sin embargo, el tratamiento discriminatorio continúa existiendo (21). La desigualdad de trato es algo que nadie discute, por mucho que se haya articulado como un auténtico derecho la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento. Cuando se dice que el Derecho

---

pues, en otro caso, ha de adquirirse o compensarse el exceso de aprovechamiento real sobre el patrimonializable. En el supuesto contrario, la diferencia es objeto de compensación económica».

(19) Así, T.R. FERNANDEZ, «*Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico*», cit. pág. 16.

(20) En general, sobre esta cuestión, cfr. E. GARCIA DE ENTERRIA Y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, cit.

(21) Cfr. T.R. FERNANDEZ, «*Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico*», cit. pág. 13 y ss.

Urbanístico consagra el principio de igualdad de trato entre los propietarios afectados se dice una verdad a medias porque el principio de igualdad es únicamente aplicable dentro de las distintas clases de suelo (22). Es tremendo el reconocimiento oficial que a este respecto recoge el Preámbulo de la Ley de Reforma de 1990:

«No existe en nuestro derecho urbanístico vigente (ni en el histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad. El sistema que se propone no reconoce tampoco un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y los generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidas las de eventual urbanización o no programadas)».

Ciertamente, con la reforma se resuelve, dejando al margen el tema de las valoraciones, la distribución equitativa de los beneficios y cargas en los terrenos calificados de suelo urbano y urbanizable programado (23), pero el sistema legal sigue inmerso en la desigualdad que comporta la existencia de varias clases de suelo entre las que se encuentran algunos a los que no se reconoce *ius aedificandi* alguno (24).

---

(22) Así, R. PARADA VAZQUEZ, *op.cit.* pág. 360. En el mismo sentido, E. GARCIA DE ENTERRIA, «Actuación pública...», pág. 272; M. BASSOLS COMA Y R. GOMEZ FERRE, «La vinculación de la propiedad privada...», pág. 115 y ss.; PERALEZ MADUEÑO, «Sobre los derechos de los propietarios...», *R.D.U.*, 70, pág. 97 y ss.; GONZALEZ BERENGUER Y URRUTIA, *Gestión, financiación y control de urbanismo*, Madrid, 1979, pág. 244 y ss.

(23) La Ley introduce técnicas que permiten superar las dificultades que la redistribución tenía planteadas con el sistema vigente en el suelo básicamente consolidado, a través del aprovechamiento tipo y las transferencias de aprovechamiento, en los artículos 30 y 31 básicamente. *Cfr.* sobre esta cuestión, MERELO ABELA, *op.cit.* pág. 76 y ss. Sin embargo, existen serias dudas acerca de si, en aras de la igualdad formal en la regulación del derecho de propiedad, no se ha subordinado la recuperación pública de plusvalías a la consecución de la equidistribución de beneficios y cargas. Como señala ROCA CLADERA (*op.cit.loc. cit.*), ésta última no deja de ser una bienintencionada utopía: en un territorio desigual no puede haber auténtica equidad, sino solo igualdad formal. No puede haber equidistribución entre propietarios de suelos estructuralmente desiguales. ¿Hasta qué punto tiene sentido sustentar la igualación del suelo consolidado, se pregunta este autor, cuando se produce un mercado abiertamente desigual?.

(24) PARADA se plantea frontalmente, en términos que comparto, la constitucionalidad del régimen del suelo urbanizable no programado y del suelo no urbanizable, a los que se desposee, sin compensación alguna, de toda suerte de aprovechamiento urbanístico y que, en caso de expropiación, se han de justipreciar por su valor inicial, en régimen de notoria desigualdad con los suelos urbanos y urbanizables programados. Me remito *in*

### 3. LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION CON OCASION DE LA ALTERACION DEL PLANEAMIENTO

De la concepción urbanística del derecho de propiedad inmobiliaria como una propiedad estatutaria, cuyo estatuto define precisamente la Ley y, en su virtud, los Planes de ordenación, que configuran así su contenido normal, se deriva justamente la excepcionalidad de los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la ordenación urbanística. Como regla general, salvo supuestos excepcionales, la ordenación urbanística no confiere derechos indemnizatorios por implicar meras limitaciones (25).

Este es un principio que se mantiene inalterado con la reforma de 1990 (art. 4). La Ley de Reforma de 1990 recoge en el Título IV (art. 86, 87, 88 y 89) algunos supuestos indemnizatorios, como excepciones a la regla general del art. 4 (26). Pues bien, la cuestión que se plantea

---

*totum* a su argumentación, recogida en R. PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo*, op. cit. pág. 335 y ss., en especial, pág. 336. Con planteamientos menos consistentes, una crítica globalizada a toda la reforma en J. GONZALEZ PEREZ, *El Proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, I.E.E., Madrid, 1989; id. *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Civitas, Madrid, 1990.

(25) La existencia de indemnizaciones excepcionales ha sido explicada en cuanto revela que la intención del legislador es establecer un límite a la regla de la dependencia absoluta del contenido de la propiedad inmueble a las determinaciones públicas de los planes. La Ley ha querido que esa dependencia no destruya toda seguridad en el tráfico de modo que los planes aseguren cierta permanencia en la definición del contenido de sus derechos. En este sentido, *cfr.* E. GARCIA DE ENTERRIA Y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, op. cit. pág. 445-446. Por otro lado, unánimemente la jurisprudencia se hizo eco de esta excepcionalidad. *Cfr.*, entre otras muchas, sentencias del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1.984 (Ar. 2569); 3 de enero de 1985 (ar. 431); 6 de marzo de 1987 (Ar. 5923); 12 de mayo de 1987 (ar. 5225); 29 de junio de 1987 (Ar. 6594); 28 de febrero de 1989 (Ar. 1368); 27 de junio de 1989 (Ar. 4902); 26 de diciembre de 1989 (Ar. 9834); 13 de marzo de 1990 (Ar. 1964).

(26) La rúbrica que lleva el Título IV de la Ley de Reforma de 1990, «Supuestos indemnizatorios», resulta más pretenciosa que lo que de la lectura de sus preceptos se infiere. Quedan fuera de este título otros supuestos indemnizatorios, como los derivados de la anulación, revocación o demora en el otorgamiento de licencias, regulados en el art. 21. Por otro lado, hubiera sido deseable una referencia a las normas generales que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración, al ser especificaciones de la misma. Así lo ha venido entendiendo la mayoría de la doctrina y de forma unánime la jurisprudencia. En contra, F. LLISSET BORREL, *Nuevo Régimen Urbanístico* (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo), Abella, Madrid, 1991, pág. 240, quien encuentra el fundamento jurídico de estos supuestos en la teoría de la indemnización de Derecho Administrativo propugnada por GARRIDO FALLA, «El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada», en Vol. Col. *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, ed.

entonces es la siguiente: ¿El régimen de los art. 87, párrafos 2 y 3 de la vigente Ley del Suelo es compatible con el de los art. 86 a 89 de la Ley de Reforma? (27). Ello obliga al estudio de estos preceptos y, sobre todo, de los conceptos que allí se manejan.

Ocurre que el régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria se ha visto alterado de forma importante: el planeamiento no agota la configuración del contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria. El contenido «normal» del derecho de propiedad inmobiliaria que define la ordenación urbanística es sólo «susceptible de adquisición de forma sucesiva», ya no se atribuye directamente y se condiciona su ejercicio al cumplimiento de los deberes urbanísticos, sino que dicho cumplimiento condiciona la propia adquisición de los contenidos urbanísticos. Y, necesariamente, este nuevo régimen tiene que alterar los supuestos indemnizadores derivados de la ordenación urbanística.

De entrada hay que señalar que este régimen urbanístico es más consecuente que el hasta ahora vigente, independientemente de las críticas que se puedan hacer a sus presupuestos de partida. Así, a efectos de

---

Moneda y Crédito, Madrid, 1977, planteamiento que refleja una conocida polémica respecto a la diferenciación de los conceptos de «responsabilidad» e «indemnización». (Una síntesis detallada de ambas posturas en A.NIETO, Voz «Indemnización», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, T. XII, pág. 209 y ss.). Por tanto, no puede interpretarse la rúbrica del Título IV en el sentido de que sólo en esos casos cabe indemnización derivada de responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico. Es un regulación de desarrollo específico del régimen general de la responsabilidad de aplicación a unos supuestos concretos. Cfr. al respecto, J. GONZALEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1990, pág. 84. El tema de fondo es, por tanto, el análisis de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos normativos (en el sentido destacado por LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 335 y ss.) o por actos administrativos lícitos (A. BLASCO ESTEVE, *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 179 y ss.).

(27) Para L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, cit. pág. 595, el art. 87 esta derogado. Para PERALES MADUEÑO, «El régimen urbanístico del suelo en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo», *R.D.U.* 121, 1991, pág. 26, los art. 86 a 89 otorgan una nueva regulación a las consecuencias indemnizatorias de la modificación de los Planes. En opinión de T. R. FERNANDEZ, *Comentarios y Texto de la Ley 8/1990, de 25 de julio de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, (Apéndice a la 8ª edición del Manual de Derecho Urbanístico), Abella, Madrid, 1990, pág. 32, los art. 86-89 reiteran y matizan los principios contenidos en el art. 87 LS para coherencia estos principios con la estructura secuencial del derecho de propiedad que es su innovación esencial. Para MERELO ABELA, *op. cit.* pág. 165 y 178, y ss., el art. 87.2 LS hay que entenderlo derogado por la Ley de Reforma, no así el 87.3; M. DELGADO-IRIBARREN y A. BALLESTEROS FERNANDEZ, *Comentarios a la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Comares, Granada, 1990, pág. 179, entienden plenamente subsistente la vigencia del art. 87, párrafos 2 y 3 LS.

valoraciones, a tenor de los ahora derogados art.105 y 108 de la Ley del Suelo, desde la misma aprobación del Plan surgían «valores» urbanísticos, valores que se determinaban en función de los aprovechamientos, independientemente del grado de cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticas, y en congruencia con el régimen que se derivaba de los art. 76 y 87.1. Lo que ocurría es que los mencionados «valores» no quedaban efectiva y plenamente «patrimonializados» por la mera aprobación del planeamiento, de ahí la incongruencia (28). De esta manera, la doctrina y la jurisprudencia establecieron como requisito determinante de las posibilidades de indemnización derivada del ejercicio de la potestad de planeamiento la previa «patrimonialización» del contenido urbanístico del derecho de propiedad inmobiliaria, produciéndose un importante grado de confusión a este respecto, como se va a ver.

El hecho de la alteración del planeamiento vigente, por modificación o revisión, como causa indemnizatoria, ha preocupado a la doctrina, en tanto que genera consecuencias en las situaciones de hecho engendradas conforme al ordenamiento urbanístico anterior, suscitando el problema del reconocimiento o no de situaciones jurídicas adquiridas o consolidadas, y sin que ello signifique poner en duda la legitimidad del ejercicio por parte de la Administración del llamado *ius variandi* (29).

---

(28) Así, MERELO ABELA, *op. cit.* pág. 32. A este respecto era expresiva la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975 cuando se refería a las expectativas urbanísticas que necesitaban ir consolidándose en el trascurso de la ejecución del planeamiento.

(29) La Ley del Suelo consagra un autentico *ius variandi* en favor de la Administración para revisar los Planes siempre que concurren los supuestos de hecho previstos en los art. 45 y ss. Como señala M. BASSOLS COMA, con la reforma de 1975 se tomaron especiales cautelas en orden a establecer un equilibrio entre la estabilidad del planeamiento y la flexibilidad necesaria para adecuarlo a las situaciones cambiantes de la realidad urbanística («Los principios del Derecho Urbanístico», *R.D.U.* 100, 1986, pág. 944). Justamente, los límites de esta potestad de variación, para mantener esa revisión, se encuentran en la propia naturaleza, función y fines del planeamiento, tal como recientemente ha señalado con toda claridad la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayor de 1990 (ar. 4059). *Cfr.* sobre ello A. AGUNDEZ FERNANDEZ, «Criterios básicos de la nueva Ley de Reforma del régimen urbanístico en relación con la potestad administrativa de variación del planeamiento. Doctrina del Tribunal Supremo», *La Ley*, 5 de marzo de 1991, pág. 2.

La jurisprudencia ha sabido situar en sus justos términos dos cuestiones que en principio podían haber sido fuente de confusión al deslindar, por un lado, todo lo relativo al ejercicio de la potestad de planeamiento, como una potestad dinámica, atemperada a las necesidades sociales que la Administración está obligada a atender, y la cuestión de la responsabilidad patrimonial que pueda derivarse de las modificaciones que en la ordenación introduzca la potestad de planeamiento. La jurisprudencia ha rechazado de forma reiterada el argumento de que la potestad modificadora de los planes tengan su límite en el respeto de los derechos adquiridos amparados en un plan anterior en vía de ejecución. *Cfr.* las sentencias de 6 de julio de 1982 (Ar. 5347); 2 de junio de 1982 (Ar. 4182); 30 de

Por eso, la introducción por la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975 de una previsión indemnizatoria por este motivo, el art. 87.2 del texto refundido, fue vista como una garantía de seguridad jurídica (30). Con el art. 86 de Ley de Reforma de 1990 se sigue cubriendo el riesgo que comporta un alteración anticipada. Este precepto ha venido a sustituir al art. 87.2 LS, clarificando la situación a la que se había llegado. Por tanto, una referencia a la misma resulta obligada.

### 3.1 El supuesto previsto en el art. 87.2 LS y la interpretación que del mismo llevó a cabo la jurisprudencia

El art. 87.2, que en el marco del esquema de principios de la Ley del Suelo de 1976 no parecía destinado a suscitar excesivos problemas, se convirtió en uno de los más polémicos de la interpretación jurídica (31). En él se hacía referencia a dos supuestos indemnizatorios, el derivado de una alteración anticipada del planeamiento, y el derivado de la

---

junio de 1980 (Ar. 3382); 29 de septiembre de 1980 (Ar. 3463); 18 de octubre de 1983 (Ar. 5242); 28 de febrero de 1989 (Ar. 1368); 31 de mayo de 1989 (Ar. 4116); 17 de junio de 1989 (Ar. 4733); 22 de mayo de 1990 (Ar. 4180); 13 de junio de 1990 (Ar. 4823).

(30) Las modificaciones operadas por la Ley de Reforma de 1975 respecto a las previsiones de la Ley del Suelo de 1956 fueron importantes en este punto, alterando sustancialmente el sistema. La ley de 1956 no regulaba de forma directa este supuesto. La única limitación que engendraba el derecho a la indemnización por razón del planeamiento era la reducción del aprovechamiento rústico por debajo de la edificabilidad que la Ley atribuía al suelo rústico, cifrada en un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie, o en aquellos casos en los que además se revocaran licencias de edificación anteriormente otorgadas. Cfr. PERALES MADUÑO, «*Sobre los derechos de los propietarios de suelo...*» *op. cit.* pág. 97 y ss. La reforma limitó las posibilidades de disminuir el contenido del derecho de propiedad reconocido en los Planes sin indemnización al establecer la necesidad de indemnizar *en función del no respeto a los plazos de ejecución del Plan, sin tener en cuenta si se disminuta o no el aprovechamiento urbanístico*, como ha señalado R. GOMEZ-FERRER, «*Régimen jurídico del suelo*», *R.D.U.*, 55, 1977, cit., pág. 39. Cfr. también E. GARCIA DE ENTERRIA, «*Actuación pública...*», pág. 272; *id.* y L. PAREJO, *Lecciones...* *op. cit.* pág. 419 y ss.

(31) Así se manifiesta M. BASSOLS COMA, «*Panorama del Derecho Urbanístico español*», *R.D. U.* 100, 1986, pág. 945. Entre los numerosos estudios sobre este tema, sin ánimo de exhaustividad, y prescindiendo de obras generales, cfr. M. BASSOLS COMA, y R. GOMEZ FERRER, «*La vinculación de la propiedad privada...*», *op. cit.* pág. 19 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, IEAL, Madrid, 1982; T. R. FERNANDEZ, «*El contenido del derecho de propiedad ante la modificación y revisión del planeamiento*», *Temas Urbanos*, 4, 1981; MINGO DE MIGUEL, «*El derecho a indemnizar y la aplicabilidad del art. 87.2 del texto refundido ante la mutación del planeamiento metropolitano de Madrid*», *R.D.U.* 75, 1981, pág. 63, y ss.; PERALES MADUÑO, «*Sobre los derechos de los propietarios en los supuestos de modificación, adaptación y revisión de los planes*», *R.D.U.* 70, 1980, pág. 97

imposibilidad de ejecutar el plan por causas imputables a la Administración, pero limitando su aplicabilidad a las áreas ordenadas por determinados tipos de planes (32).

Estos supuestos se encuadraron en el marco de la responsabilidad de la Administración, lo que implicaba la necesidad de exigir una lesión patrimonial (33). La doctrina puso de manifiesto desde un principio que el fundamento de la indemnización, es decir, la antijuridicidad del perjuicio (34), estaba en el no respeto de los plazos de ejecución del plan; éste era el criterio indicativo de la existencia de lesión patrimonial, sin tener en cuenta si se disminuía o no el aprovechamiento

---

y ss.; *id.* El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los Planes Parciales y Especiales, *R.D.U.* 91, 1985, pág. 13, y ss.; SANZ-PASTOR PALOMEQUE, «Comentarios en torno a la prevista revisión del Plan General del Area Metropolitana de Madrid» *R.D.U.* 71, 1981, pág. 71 y ss.; *id.* «Derechos de los propietarios ante la sucesión del planeamiento», *R.E.D.A.* 40-41. 1984, pág. 145 y ss.; TOLEDO JAUDENES, «Alteración del planeamiento urbanístico: derechos adquiridos y control judicial», *R.A.P.* 110, 1986, pág. 131 y ss.

(32) En concreto, a las áreas ordenadas por un Plan Parcial, Plan Especial o Programa de Actuación Urbanística. El único suelo afectado por la regulación del art. 87.2 LS era, por tanto, el suelo urbanizable, y dado el carácter estrictamente excepcional de la norma, se entendió que sólo en estos casos podía ser aplicado el precepto. Quedaban excluidos de la aplicabilidad de esta norma las alteraciones de Planes Generales o Normas Subsidiarias. Como afirmó PAREJO, el precepto cubría únicamente la fase de ejecución del planeamiento referente a la transformación del territorio que se precisa para convertirlo legalmente en suelo apto para servir de soporte a aprovechamientos urbanos (*Cfr.* L. PAREJO ALFONSO, *Régimen Urbanístico de la propiedad...*, *cit.* pág. 86 y ss. y 104). Y precisamente, esta fase faltaba, en principio, en el suelo urbano, salvo los casos en que fuera necesaria la realización en el mismo de operaciones de reforma interior u otras análogas. Como estas operaciones en suelo urbano suelen instrumentarse a través de Planes Especiales, solo por esta vía caerían bajo el ámbito de aplicación del precepto. *Cfr.* A. MINGO DE MIGUEL, «El derecho a indemnización y la aplicabilidad...», *op. cit.* pág. 63 y ss.; M. J. MONTOR CHINER, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, Barcelona, 1983, pág. 63.

(33) El concepto de lesión patrimonial es más estricto que el de daño o perjuicio; hace referencia a un perjuicio antijurídico, a un daño que el perjudicado no tenga obligación de soportar. *Cfr.* la elaboración de este concepto en E. GARCIA DE ENTERRIA, «La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en el Derecho español», *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, 7, 1964, pág. 888 y ss.; L. MARTIN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial...*, *cit.* pág. 59 y ss. Para A. BLASCO ESTEVE, *La responsabilidad administrativa...*, *cit.* pág. 180 y 190 y ss., el criterio que justifica la procedencia de indemnización, con carácter general, es una lesión en cuanto sacrificio especial, particularmente intenso y grave, no exigible ni soportable.

(34) En este sentido, L. MARTIN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 1977, pág. 64, recogiendo el razonamiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1975 (Ar. 1801).

urbanístico (35). Este precepto nació, pues, como un régimen protector de la ejecución del planeamiento (36). Lo que ocurrió es que la jurisprudencia derivó unánimemente el criterio determinante del deber de indemnización hacia la existencia real de derechos consolidados, adquiridos, patrimonializados, no bastando con expectativas o intereses legítimos (37). Pero el Tribunal Supremo ha sido muy preciso, por otro lado, en la utilización de la teoría de los derechos adquiridos, desvinculándola del fenómeno de la retroactividad de las normas (38), de tal manera que en el fondo, de lo que se ha hecho eco es de la teoría de las situaciones jurídicas, objetivas y subjetivas, formulada por Duguit y Jeze (39). El Tribunal Supremo ha entendido que la consolidación de un derecho a un determinado aprovechamiento urbanístico sólo se produce si existe un acto reconocedor del mismo y se han patrimonializado, con lo que, aunque expresamente no se aluda a esta teoría, mantiene la tesis de la indemnizabilidad de las modificaciones que afecten a situaciones subjetivas (40).

---

(35) *Vid.* nota anterior. Lo que presupone la Ley en este caso, señala BLASCO ESTEVE (*La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 178), es la ausencia de causas de justificación en la alteración anticipada, pues de otra forma estaría justificado el daño en la medida de que se trata de actuaciones en ejercicio de la potestad de ordenación urbanística y siempre que no resultaran lesionados derechos o intereses legítimos.

(36) Así se manifiesta PERALES MADUEÑO, «El régimen urbanístico del suelo en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico...» *op. cit.* pág. 26.

(37) Sin perjuicio de que esta jurisprudencia se matizará más adelante, *cfr.*, entre otras, las sentencias de 30 de noviembre de 1983, (Ar. 6104); 12 de mayo de 1987 (Ar. 5225); 31 de mayo de 1989 (Ar. 4116). En el mismo sentido, *vid.* también CARCELLER FERNANDEZ, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Barcelona, 1983, pág. 238 y ss.

(38) La utilización de los conceptos de derechos adquiridos, expectativas, situaciones objetivas, y otros similares, esta en estrecha concomitancia con el fenómeno de la retroacción de las normas y de los actos jurídicos en general. Son las dos caras de una misma moneda, como ha señalado LOPEZ MENUDO. El concepto de derecho adquirido se ha convertido en una mera etiqueta para rotular las situaciones que se pretenden inmunizar a los efectos de una nueva norma, que es lo que ocurre cuando se alteran los planes. *Cfr.* F. LOPEZ MENUDO, *El principio de irretroactividad de las normas jurídico-administrativas*, Inst. García Oviedo, Sevilla, 1982, pág. 91, y ss.; *id.* «El Principio de irretroactividad de las normas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en S. MARTÍN RETORTILLO, (Coord.) *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al prof. E. García de Enterría*. Vol. I, Civitas, Madrid, 1991, pág. 455 y ss.

(39) *Cfr.* L. DUGUIT, *Traite de Droit Constitutionnel*, vol. I, 3ª ed., Paris, 1927, pág. 240 y ss.; G. JEZE, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. 13 y ss.

(40) Así, por poner un ejemplo, en la sentencia de 12 de mayo de 1987 (Ar. 5225), se afirma:

«Esto plantea el problema de la situación de los propietarios ante la modificación del planeamiento. Y es que los Planes, ante todo, establecen una determinada

En definitiva, los supuestos indemnizatorios regulados en el art. 87.2 LS estaban en directa función del «grado de patrimonialización» del plan alterado (41), cuestiones ambas que la doctrina y la jurisprudencia se encargaron de interpretar en estrecha concomitancia. A través de una continuada e importante labor jurisprudencial, y como consecuencia también de las propias imprecisiones del art. 87.2 LS (42), se llegó a una interpretación muy restrictiva de este precepto conforme a la que la determinación del modelo en que se producía el estado en que los

---

ordenación en atención a lo que el interés público reclama, pero a la vez y como consecuencia, esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad... Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, siendo, pues, lícita la modificación de ésta, modificación que no debe dar lugar a indemnización en principio... Sin embargo, para que proceda la indemnización que recoge el art. 87.2 será necesaria la existencia de una lesión en los bienes o derechos de los administradores. Y puesto que el problema se suscita en materia urbanística habrá que determinar en que momento surgen derechos que sean susceptibles de sufrir aquella lesión... No basta con el plan de detalle para atribuir un derecho derivado del destino urbanístico del suelo previsto en aquél. *Tal derecho sólo se adquiere, sólo se patrimonializa, cuando el propietario, cumpliendo sus deberes, ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio.....»*

En el mismo sentido, entre otras, las sentencias de 13 de diciembre de 1982 (Ar. 7956); 30 de junio de 1982 (Ar. 5246); 30 de noviembre de 1983 (Ar. 6104); 7 y 28 de octubre de 1987 (Ar. 7057 y 7142); 31 de mayo de 1989 (Ar. 4116); 3 de mayo de 1990 (Ar. 4372).

(41) Cfr. sentencias de 29 de septiembre de 1980 (Ar. 3463); 14 de julio de 1983 (Ar. 3506); 10 de abril de 1985 (Ar. 2197); 12 de mayo de 1987 (Ar. 5225); 3 de junio de 1987 (Ar. 5923); 30 de julio de 1987 (Ar. 7700); 21 de marzo de 1989 (Ar. 2257), entre otras.

(42) Como lo relativo a los supuestos en que el plan no fijase plazos de ejecución o la propia interpretación de lo que fueran «plazos de ejecución», si solos los fijados en el propio plan para la urbanización o también los prescritos legalmente para la edificación. *Vid.* sobre ello las sentencias de 1 de febrero de 1982 y 12 de mayo de 1987 (Ar. 5225). *Cfr.* también L. PAREJO ALFONSO, *Régimen urbanístico de la propiedad... cit.* pág. 88 y ss.; F. PERALES MADUEÑO y P. SANZ BOIXAREU, «El derecho a la licencia y la suspensión de su otorgamiento», *R.D.U.*, 70, pág. 17. Por otro lado, sobre la problemática de este precepto se proyectaba la regulación del régimen jurídico transitorio de la planificación vigente al amparo de la Ley de 1956 y la necesidad de su adaptación a la nueva legalidad resultante de la reforma de 1975, suscitándose la cuestión de si este régimen de indemnización era aplicable también a los Planes Parciales y Especiales aprobados de acuerdo con la legislación de 1956 que estuvieran «en curso de ejecución». Fué precisa una Circular 2/1975, de 28 de junio, del entonces Ministerio de la Vivienda, que aclarase la Disp. Trans. Tercera de la Ley en punto a la interpretación de lo que fuese «planeamiento en curso de ejecución». La regulación del art. 87.2 fue calificada de imprecisa también porque no concretaba otras cuestiones, como la forma de determinar la cuantía de la indemnización, las causas determinantes de la modificación o revisión, etc. *Cfr.* M. BASSOLS COMA y R. GOMEZ-FERRER «La vinculación...», *op.cit* pág. 58 y ss.; T.R. FERNANDEZ, «El contenido del derecho de propiedad...», *op.cit* pág. 47. y ss.

particulares son titulares de derechos consolidados o patrimoniales (43) dependía de que el plan estuviera en curso de ejecución o de que hubiera llegado a la fase final de la ejecución (44).

### **3.2. Los supuestos de indemnización por alteración del planeamiento previstos en la Ley de Reforma de 25 de julio de 1990**

La Ley de Reforma de 1990 contempla expresamente sólo, como supuestos indemnizatorios que pueden producirse por alteración del planeamiento, los siguientes: los derivados de la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico (art. 86); los derivados de la extinción de la eficacia de la licencia urbanística, por revocación obligatoria, cuando la edificación aún no se hubiera iniciado (art. 87); y los derivados de actuaciones llevadas a cabo en cumplimiento de deberes que posteriormente devengan inútiles (art. 89). Salvo este último precepto, que viene a explicar un supuesto que ya encontraba solución en la jurisprudencia por aplicación de las reglas generales sobre responsabilidad patrimonial (45) (con la única novedad que

---

(43) Para PERALES MADUEÑO, «El derecho de propiedad y los derechos adquiridos...» *op. cit.* pág. 13 y ss., había incluso que diferenciar los conceptos de «consolidación» y «patrimonialización» en la aplicabilidad del art. 87.2 LS.

(44) La Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, en su apartado V, establecía una secuencia de progresiva consolidación, escalonada en varios momentos, de la expectativa a urbanizar y a edificar, pero en la que no quedaba claramente resuelto el «momento» concreto en que los particulares patrimonializaban el derecho a la edificación u otros aprovechamientos urbanísticos, de ahí que tanto la doctrina como la jurisprudencia mantuvieran distintas posturas. *Cfr.* L. PAREJO ALFONSO, *Regimen urbanístico...*, cit. pág. 90 y ss.; A. MINGO DE MIGUEL, «El derecho a indemnización y la aplicabilidad...» *op.cit.* pág. 63 y ss. En principio, no parecía existir discusión acerca de que el perjuicio indemnizable estaba en relación con el contenido de las actuaciones efectivamente llevadas a cabo, es decir, sobre la procedencia de indemnizar por las inversiones y gastos ya realizados cuando se produce la alteración (sentencias de 12 de mayo de 1987, Ar. 5225 y 17 de junio de 1989, Ar. 4732), así como que la consolidación de todo derecho estaba sujeta a la condición legal de haber cumplido todas las obligaciones y deberes que imponía la ordenación y no se hubiera obtenido ningún beneficio, lo que implicaba la necesidad de que no se hubiera podido llevar a efecto la distribución equitativa de beneficios y cargas (sentencias de 3 de marzo de 1984, Ar. 1277; 12 de mayo de 1987, Ar. 5225; 31 de mayo de 1989, Ar. 4116; 16 de junio de 1989, Ar. 4732; 5 de enero de 1990, Ar. 330; 6 de febrero de 1990, Ar. 943; 7 de febrero de 1990, Ar. 959; 3 de abril de 1990, Ar. 3579).

(45) *Cfr.* sentencias de 12 de mayo de 1987, Ar. 5225, y 17 de junio de 1989, Ar. 4732, entre otras. Por otro lado, en este supuesto, la indemnización se origina de modo necesario, no hay que probar que se ha producido un daño o perjuicio porque es la ley misma la

supone su extensión también a los supuestos de expropiación) (46), los otros dos requieren mayores precisiones.

Tienen en común ambos preceptos el que están inmersos en el proceso secuencial de adquisición de facultades urbanísticas que introduce la Ley de Reforma. La regulación de los supuestos indemnizatorios con ocasión de la alteración del planeamiento se establece exclusivamente desde el punto de vista de la fase de ese proceso secuencial, es decir, de la incidencia desfavorable que puede producir en alguna de las facultades urbanísticas que integran el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria y que ya se hayan adquirido.

La fundamental novedad que incorpora al Derecho Urbanístico esta reforma, como ya hemos visto, es la definición de las distintas facultades o derechos urbanísticos (47) susceptibles de adquisición (patrimonializables, en el lenguaje de la Ley (48), y el momento en que se adquieren y extinguen (49). Y este renovado estatuto de la propiedad inmobiliaria despliega su eficacia frente a todo tipo de actuación que pueda llevar a cabo la Administración en desarrollo de la ordenación urbanística, entre ellas, el ejercicio del *ius variandi*. El art. 86 de la Ley de Reforma está pensado para cubrir los riesgos de una alteración del planeamiento en el período que media entre el momento en que se adquiere el derecho al aprovechamiento urbanístico (50), y no se haya extinguido, hasta la obtención de licencia (51). El art. 87 de

---

que lo presupone, y presupone además que es injusto, que hay una ausencia de causas de justificación. Cfr. A. BLASCO ESTEVE, *op. cit.* pág. 179.

(46) Al respecto pueden verse MERELO ABELA, *op. cit.* pág. 186.

(47) Los términos «facultades» y «derechos» se usan indistintamente en la Ley, tienen el mismo significado. Así se manifiesta MERELO ABELA, *op. cit.* pág. 12.

(48) El art. 11 de la Ley enumera y define los distintos contenidos que delimita la ordenación urbanística: a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación.

(49) Arts. 12 a 28 de la Ley de Reforma.

(50) En el suelo urbanizable, una vez que se cumplan los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, en los términos señalados en el art. 15 de la Ley de Reforma. En el suelo urbano, cuando se trate de terrenos no incluidos en una unidad de ejecución, el derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere por la aprobación del planeamiento preciso en cada caso (art. 19.1).

(51) La referencia en el art. 86 a la imposibilidad de materialización de los aprovechamientos ya patrimonializados, como requisito para que opere el supuesto de responsabilidad allí previsto implica, en mi opinión, que el período de tiempo que abarca el precepto llega hasta la obtención de licencia. Una vez que ya se haya concedido la licencia, los supuestos indemnizatorios posibles serán los previstos en el art. 21, 87 y 89 de la Ley.

la Ley de Reforma, por su parte, hace referencia al período subsiguiente a la obtención de la licencia, a las consecuencias indemnizatorias derivadas de la alteración del planeamiento frente a licencias otorgadas en virtud del plan modificado y no se hubiera iniciado la edificación. En tales casos se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, originándose una doble pretensión indemnizatoria: una por reducción del aprovechamiento lucrativo y otra por los gastos justificados que se hubieran derivado del proceso urbanizador y edificatorio (52). El art. 87 de la Ley de Reforma introduce de esta forma una verdadera innovación en los supuestos indemnizatorios por alteración del planeamiento una vez otorgada la licencia estableciendo una revocación de carácter obligatorio (53).

El art. 87.2 LS, previsto para cubrir los riesgos de la alteración de un plan «antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución» o cuando la «ejecución resulte imposible por causas imputables a la Administración», hay que entenderlo derogado porque abarca prácticamente el mismo período que ahora cubre el art. 86 y, sobre todo, porque el art.86 no ha hecho ni más ni menos que sancionar legalmente el sentido que la jurisprudencia había dado al art. 87.2 LS, eso sí, abandonando la

---

(52) La reducción del «aprovechamiento lucrativo» hay que entenderla como privación total o parcial del derecho a edificar. El perjuicio económico indemnizable por este concepto será siempre la diferencia que exista entre el valor de los terrenos antes y después de la alteración del plan, tasado con arreglo a los criterios oficiales que la Ley impone. El valor anterior tenemos que deducirlo del art. 66.4. El valor posterior dependerá de la calificación que otorgue a los terrenos la nueva ordenación. Como señalan M. DELGADO-IRIBARREN y A. BALLESTEROS, *op. cit.* pág. 185, la ley permite la reclamación de indemnización por los siguientes conceptos:

- Diferencia entre el valor urbanístico de los terrenos con arreglo al plan anterior y el que resulte de la nueva ordenación.
- Por los gastos señalados en el art. 82.3.
- Por los gastos recogidos en el art. 89.

(53) El art. 21 de la Ley de Reforma, que sustituye al art. 232 LS, ampliando el ámbito objetivo de su aplicación (antes también cubierto por aplicación del art. 41 LRJAE y 16 del RSCL), prevé los supuestos indemnizatorios derivados de la anulación de licencias, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente. Por su parte, el art. 87 obliga a la Administración a revocar las licencias que por alteración de planes resulten disconformes con la nueva ordenación. Con anterioridad, el art. 16 del RSCL sólo posibilita la revocación «fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación» con carácter facultativo. *Cfr.* E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I. 5ª ed., Civitas, Madrid, 1989, pág. 639; J.M. MERELO ABELA, *op.cit.* pág. 180.

perspectiva de los tipos de planes (54). Sin embargo, este no era el sentido con el que nació el art. 87.2 LS, como ya he señalado.

Con la Ley de Reforma, la antijuridicidad de la lesión en los casos de alteración del planeamiento, se sitúa exclusivamente en la reducción del aprovechamiento urbanístico, tanto si se ha pedido licencia pero aún no se hubiera iniciado la edificación (en cuyo caso resultaría afectado el derecho al aprovechamiento urbanístico y el derecho a edificar, en la mecánica del art. 15 y 20), como si no se ha pedido la licencia (en cuyo caso resultaría afectado sólo el derecho al aprovechamiento urbanístico). De la alteración del planeamiento no van a resultar nunca consecuencias indemnizatorias por la incidencia en otros derechos como el derecho a urbanizar o el derecho a la edificación (55). Tampoco se contemplan consecuencias indemnizatorias por el no respeto a los plazos de ejecución, con lo que el régimen indemnizatorio previsto no se puede decir que sea protector de la ejecución del plan, que garantice el principio de seguridad jurídica de los propietarios frente a la movilidad del plan. La reforma de 1990 abandona la filosofía que inspiraba a la Ley de Reforma de 1975 en este punto concreto, valorada muy positivamente por la doctrina (56), y retoma la inicial de la Ley de 1956, que indemnizaba la privación patrimonial. En definitiva, lo que se pretende es evitar el que a través de la potestad de planeamiento se produzcan verdaderas confiscaciones. El grado de ejecución del plan sigue siendo presupuesto para el propio juego de los supuestos indemnizatorios. Lo que ha cambiado son las consecuencias del respeto de los plazos de ejecución de la urbanización y edificación. Han dejado de ser el criterio indicativo de la

---

(54) Limitando el derecho a indemnización por reducción del aprovechamiento urbanístico derivado de una distinta calificación o clasificación urbanística en los casos en que la ejecución estuviere muy avanzada, es decir, una vez que se hubieran cumplido los deberes y cargas y no se hubiera obtenido beneficio. *Cfr.* nota 44 de este trabajo. En los supuestos de inejecución por causa imputable a la Administración, el Tribunal Supremo no ha reconocido la existencia de lesión patrimonial, reduciendo la indemnización al importe de los gastos realizados por la redacción del Plan. Así, F. PERALES MADUEÑO, «El régimen urbanístico del suelo...», *op. cit.* pág. 26.

(55) El art. 86.2 declara no indemnizables las situaciones de «fuera de ordenación» surgidas por los cambios del planeamiento. Con la Ley del Suelo de 1976 ocurría exactamente lo mismo aunque faltara un pronunciamiento expreso (art. 58 y 60 LS). *Cfr.* PERALES MADUEÑO, «El derecho de propiedad...», *op. cit.* pág. 13 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, *cit.* pág. 595; M.J. MONTORO CHINER, *La responsabilidad patrimonial...*, *cit.* pág. 326; J. GARCIA BELLIDO, «Conservación y fuera de ordenación: hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en el suelo urbano», *R.D.U.* 105, 1987, pág. 95 y ss.

(56) *Vid.* nota 31 de este trabajo.

existencia de antijuridicidad en los perjuicios derivados de la alteración de los planes. Del no respeto a los mismos sólo derivan consecuencias desfavorables para los propietarios del suelo (57): extinción del derecho a urbanizar (art. 14); reducción del derecho al aprovechamiento urbanístico (art. 18 y 19); extinción del derecho a edificar (art. 23); expropiaciones o ventas forzosas (art. 18, 22, 27 y 28).

### 3.3. El alcance temporal de la reforma

No se va a entrar en esta exposición en la específica problemática del derecho transitorio que con la Ley de Reforma se plantea, derecho que vuelve a tener en esta ocasión, al igual que ya lo tuvo en la reforma de 1975, un extraordinario relieve. Sólo se van a hacer algunas consideraciones (58).

Se plantea aquí una triple problemática: en primer lugar, si el régimen indemnizatorio que prevé la reforma sólo será aplicable al planeamiento aprobado conforme a la nueva Ley y que en el futuro se modifique o también a los ya aprobados con arreglo a la legislación anterior. En segundo lugar, si la aplicación a estos últimos requerirá una adaptación específica. En tercer lugar, si la regulación de los supuestos indemnizatorios forma parte del régimen de aplicación restringida de la Ley.

Lo primero que hay que señalar es que el régimen transitorio de la Ley de Reforma prescinde, con carácter general, de la necesidad de adaptación de los planes (59), con lo que la posibilidad de aplicación del régimen indemnizatorio a los planes aprobados con anterioridad a la Ley y

---

(57) Salvo que para el propietario resulte imposible el respeto de los plazos por causas directamente imputables a la Administración, en cuyo caso se aplicarían las reglas generales de la responsabilidad patrimonial. En apoyo de este argumento, y aunque hagan referencia a la situación anterior a la reforma de 1990, *cfr.* M. BASSOLS COMA y R. GOMEZ-FERRER, «La vinculación...», *op. cit.* pág. 118; J. L. LASO MARTINES, «La reparación como instrumento para corregir situaciones de abuso de derecho», *R.A.P.* 73, pág. 118.

(58) Sobre la problemática que plantea este régimen transitorio, *cfr.* J. M. MERELO ABELA, *op. cit.* pág. 217 y ss.; M. DELGADO-IRIBARREN Y A. BALLESTEROS, *op. cit.* pág. 211 y ss.

(59) El prescindir, con carácter general, de esta necesidad, es algo que hay que valorar positivamente porque éste fué uno de los problemas más graves que se plantearon con la Ley de Reforma de 1975, cuya Disp. Trans. Primera establecía un plazo de cuatro años para iniciar la adaptación de los planes a las determinaciones de la nueva Ley, plazo que fue prorrogado en varias ocasiones ante su incumplimiento, regulándose después transitoriamente la situación mediante el Real Decreto-Ley de 16 de octubre de 1981. Con ello

que se modifiquen posteriormente es menos problemática (60), sobre todo si tenemos en cuenta la concepción formalista que sobre la retroactividad de las normas mantiene el Tribunal Constitucional (61). Así, no plantea ninguna duda su aplicabilidad si el planeamiento que se modifique no presuponga ni necesite la incorporación al mismo de las técnicas jurídicas definidas y reguladas en la Ley de Reforma como presupuesto para la propia aplicación del régimen indemnizatorio. Por lo que llevamos dicho, sólo las disposiciones específicas sobre adquisición gradual de facultades urbanísticas y valoraciones constituyen el presupuesto general del régimen indemnizatorio por alteración del planeamiento, disposiciones que son de aplicación a todo el territorio, a tenor de la Disposición Adicional Primera de la Ley. Para la aplicación no es necesario, por tanto, una adaptación específica del planeamiento aprobado con arreglo a la legislación anterior.

En general, el contenido del régimen de aplicación restringida de la Ley plantea grandes dosis de inseguridad jurídica debido a la imprevisión de las Disp. Adicionales, pues no aparecen referidas a preceptos concretos. En mi opinión, los preceptos que aquí se han comentado, art. 86, 87, y 89 de la Ley, además de tener la consideración de carácter básico, integran también el contenido de aplicación restringida; son, pues, de aplicación general a todos los municipios.

---

se vino a ofrecer, en la práctica, a la Administración, la posibilidad de elegir entre la mera adaptación de los Planes Generales a la nueva Ley, o proceder a la modificación o revisión completa, solución ésta que fue la que se adoptó de forma generalizada.

(60) Con la Ley de Reforma de 1975, y respecto a la aplicabilidad al régimen de la transitoriedad del art. 87.2, fueron diversas las posiciones adoptadas. Desde la negativa rotunda mantenida por GOMEZ-FERRER («Régimen Jurídico del suelo», *op. cit.* pág. 33 y ss.), hasta la admisión más pacífica manifestada por PERALES MADUENO («Sobre los derechos de los propietarios...», *op. cit.* pág. 97). *Cfr.* sobre esta polémica T.R. FERNANDEZ, «El contenido del derecho...» *op. cit.* pág. 57 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Régimen urbanístico...*, *cit.* pág. 135 y ss. La jurisprudencia, por su parte, se manifestó en sentido favorable a la aplicación de la Ley en las modificaciones de planes no adaptados a ella (*cfr.* sentencias de 29 de septiembre de 1980, 8 de julio de 1981, 1 de febrero de 1982, 11 de febrero de 1985).

(61) El Tribunal Constitucional ha desmaterializado la garantía constitucional del art. 9.3 CE reconduciéndola a un puro juego de efectos y límites formales, prescindiendo en cada caso, de la valoración de la clase o el estado de la situación jurídica subyacente, como señala F. LOPEZ MENUDO, «El principio de irretroactividad...» *op. cit.* pág. 455 y ss.

