



Roj: **STS 2803/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2803**

Id Cendoj: **28079130052021100196**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **30/06/2021**

Nº de Recurso: **2775/2020**

Nº de Resolución: **941/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CANT 427/2019,**
ATS 9555/2020,
STS 2803/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 941/2021

Fecha de sentencia: 30/06/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2775/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/06/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CANTABRIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2775/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 941/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 30 de junio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2275/2020 interpuesto por el Gobierno de Cantabria, representado y defendido por la Letrada de los servicios jurídicos D.^a María del Carmen Cuesta Bustillo y por el Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo, representado y defendido por el Letrado D. José María Real del Campo contra la sentencia núm. 285/2019, de 30 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, dictada en el Procedimiento Ordinario nº 252/2015, relativa a la aprobación de forma definitiva el Plan General de Ordenación Urbana de Alfoz de Lloredo (Boletín Oficial de Cantabria, Ext. nº 49, de 24 de junio de 2015), anulando su Disposición Transitoria, apartado 4.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó sentencia con fecha 30 de septiembre de 2019, estimatoria parcial del Procedimiento Ordinario nº 252/2015, interpuesto por la representación procesal del "PARTIDO POR LA LIBERTAD CON LAS MANOS LIMPIAS" frente al acuerdo de 8 de mayo de 2015 de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en virtud del cual se aprueba de forma definitiva el Plan General de Ordenación Urbana de Alfoz de Lloredo (Boletín Oficial de Cantabria, Ext. nº 49, de 24 de junio de 2015), anulando su Disposición Transitoria, apartado 4.

SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

La letrada de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria y el letrado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo prepararon recurso de casación contra la referida sentencia a través de sendos escritos, en los que, tras justificar la concurrencia de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificaron como normas infringidas los artículos 35.c) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLR) -vigente art. 48.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR)-; 16 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; 6 apdo. d) del TRLR y 148.1.3ª de la Constitución Española (CE).

Como supuestos de interés casacional del art. 88.2 y 88.3 LJCA se invocaron por los recurrentes los siguientes: 88.2.b), c) y g), y 88.3.a) y c) (Gobierno de Cantabria) y 88.2.b) y c), y 88.3.a) y c) (Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo).

TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 27 de febrero de 2020, la Sala de instancia tuvo por preparado los recursos de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 28 de octubre de 2020, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 2275/2020 preparado por la letrada de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria y el letrado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo frente a la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de fecha 30 de septiembre de 2019, estimatoria parcial del Procedimiento Ordinario nº 252/2015, interpuesto por la representación procesal del "PARTIDO POR LA LIBERTAD CON LAS MANOS LIMPIAS" frente al acuerdo -8 de mayo de 2015- de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en virtud del cual se aprueba de forma definitiva el Plan General de Ordenación Urbana de Alfoz de Lloredo (Boletín Oficial de Cantabria, Ext. nº 49, de 24 de junio de 2015), anulando la sala de instancia su Disposición Transitoria, apartado 4.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) TRLR, implica de forma automática el derecho a indemnización o si, por el contrario, este derecho procederá cuando, como consecuencia de un cambio en la ordenación, se modifique

o extinga la eficacia de los correspondientes títulos administrativos habilitantes por mor del correspondiente procedimiento aplicable en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Esto es, si la entrada en vigor de una nueva ordenación implica de forma automática la extinción de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades o, por el contrario, la modificación o extinción de la eficacia de esos títulos se produce de conformidad con el procedimiento correspondiente aplicable en la Comunidad Autónoma.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 35.c) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRSL) -vigente art. 48.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR)- ; 16 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; 6 apdo. d) del TRLRSL y 148.1.3ª de la Constitución Española (CE).

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.>>

CUARTO. Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<1.-Que tenga por interpuesto en tiempo y forma recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de fecha 30 de septiembre del 2019 recaída en el PO 252/2015. 2.- Que, tras los trámites previstos en la LRJCA 29/1998, dicte Sentencia en la que, conforme dispone el artículo 93.1 de la LJCA, se contengan los pronunciamientos que se interesan en el apartado II de este escrito, estimando el recuso, case y anule la resolución judicial recurrida en cuanto en ella se declara la nulidad del apartado cuatro de la Disposición Transitoria del Plan General de Alfoz de Lloredo, aprobado definitivamente por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria, el 8 de mayo de 2015 y publicado en el BOC de 24 de junio de 2015.>>

Por la representación procesal del Gobierno de Cantabria se presentó escrito de interposición del recurso, en el que termina suplicando a la Sala: <<que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formalizado escrito de interposición del recurso de casación al amparo de lo dispuesto en el artículo 92 LJCA, contra la Sentencia número 285/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de septiembre de 2019 (Procedimiento Ordinario 252/2015) por la que se acordó la nulidad parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Alfoz de Lloredo (PGOU), en lo que se refiere a la nulidad de su Disposición Transitoria Primera, apartado 4º, y seguido el recurso por todos sus trámites dicte Sentencia por la que se estime el recurso dejando sin efecto la Sentencia recurrida en ese concreto apartado, y se fije doctrina jurisprudencial relativa al modo de aplicar el art. 35.c) del TRLRSL en relación con el procedimiento revocatorio de licencias o demás títulos administrativos habilitantes aplicable en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma.>>

QUINTO. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a la representación procesal del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo y del Gobierno de Cantabria y habiendo transcurrido el plazo concedido sin que lo efectuasen, por Diligencia de Ordenación de 9 de febrero de 2021 se les tiene por caducado de dicho trámite, sin perjuicio de la facultad establecida en el artículo 128 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 22 de junio de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo.

Conforme resulta de lo expuesto en los párrafos precedentes al delimitar el objeto del presente recurso de casación, la cuestión casacional a que debe darse respuesta es determinar si la indemnización que procede reconocer en favor de quienes sean titulares de títulos habilitantes de facultades conferidas por el

planeamiento urbanístico, caso de modificación de dicho planeamiento, tienen lugar por el mero hecho de esa reforma o se requiere que la Administración que concediera la habilitación la modifique o extinga. Y todo ello referido al objeto del recurso en la instancia, es decir, en relación con el ya mencionado Plan General de Ordenación Urbana de Alfoz de Lloredo, respecto del cual, como se expuso, la Sala Territorial de Cantabria declaró la nulidad del apartado cuarto de su Disposición Transitoria.

Pues bien, suscitado el debate en la forma expuesta es obligado hacer constar que en relación con el mencionado Plan y en relación con decisiones de idéntico contenido de la misma Sala territorial, ya se ha pronunciado este Tribunal Supremo en dos ocasiones; en concreto, en nuestra sentencia 510/2021, de 14 de abril, dictada en el recurso de casación 2034/2020 (ECLI:ES:TS:2021:1553) que, a su vez, acoge ya el criterio que habíamos establecido en nuestra anterior sentencia 161/2021, de 10 de febrero, dictada en el recurso 7639/2019 (ECLI:ES:TS:2021:537).

Teniendo en cuenta lo anterior, el principio de unidad de doctrina y de igualdad en la aplicación e interpretación de la ley, unido al hecho de impugnarse una disposición reglamentaria, aconseja atenernos a lo decidido en las mencionadas sentencias, en que el debate, como se dijo, es idéntico al planteado en el presente recurso.

En relación ello hemos declarado en la primera de las mencionadas sentencias:

"De conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de nuestra Ley procesal, deberemos proceder, en primer lugar, a dar respuesta a la cuestión que se suscita como de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

"Como ya se dijo antes, el objeto del presente recurso está referido a determinar si el mero hecho del cambio del planeamiento que afecte de manera relevante a licencias urbanísticas ya concedidas conforme al planeamiento anterior, que se modifica, genera directamente un derecho de resarcimiento para el titular de dicha licencia o si, por el contrario, para que surja ese derecho de resarcimiento es necesario una previa declaración de caducidad o revocación de la concreta licencia concedida y, solo entonces, reconocer dicho derecho de resarcimiento.

"Y así delimitado el objeto de este recurso debemos hacer constar que el Plan General objeto de impugnación en el presente proceso trae causa y está condicionado por el Plan de Ordenación del Litoral (en adelante POL), que fue aprobado por Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre. El Decreto autonómico 16/2015, de 26 de marzo, acuerda la inclusión y zonificación de terrenos del Municipio de Alfoz de Lloredo en el ámbito de aplicación del mencionado POL y propicia la aprobación del nuevo Plan de ordenación municipal.

"Lo referido es relevante para el debate que se suscita en este recurso de casación porque, como se deja constancia en la misma sentencia recurrida, ese Decreto había sido objeto de varios recursos contencioso-administrativo ante la misma Sala territorial de Cantabria, contra cuyas sentencias se prepararon sendos recursos de casación, como deja constancia la Sala sentenciadora, que fueron declarados inadmisibles. Sin embargo, si fue admitido el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la misma Sala de Cantabria de 3 de junio de 2019, dictada en los recursos acumulados 163 y 247 de 2015, en los cuales fue objeto de impugnación el mencionado Decreto autonómico y, como en el presente recurso, la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Alfoz de Lloredo. Pues bien, la mencionada sentencia del Tribunal territorial estimó en parte el recurso, desestimó la nulidad de todo el Plan, pero si se declara la nulidad de algunos preceptos y, en lo que ahora interesa, se declaró la nulidad del párrafo cuarto de la Disposición Transitoria del Plan General; la misma que se cuestiona, junto al párrafo tercero, como ya dijimos, en el presente recurso de casación.

"La mencionada sentencia del Tribunal de Cantabria fue recurrida ante este Tribunal Supremo, en el recurso de casación 7639/2019, en el que precisamente se delimitó, como cuestión que suscitaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la misma que se suscita en el presente recurso de casación. Dicho recurso de casación fue resuelto por la reciente sentencia de esta misma Sala y Sección 161/2021, de 10 de febrero, dictada en el mencionado recurso 7639/2019 (ECLI:ES:TS:2021:537).

"Lo expuesto comporta que la cuestión que se suscita en el presente recurso de casación no solo ha sido ya resuelta por esta misma Sala y Sección en la mencionada sentencia, sino que, además, lo ha sido de manera expresa en relación a la misma norma, la referida Disposición Transitoria del PGOU del mismo Municipio, lo cual comporta que debemos reiterar lo que ya hemos declarado en la citada sentencia, por ser plenamente aplicable al caso de autos por ser plenamente coincidentes los presupuestos y argumentación de las partes.

"Hemos declarado en la mencionada sentencia:

"... Tal planteamiento responde al que se lleva a cabo por las partes recurrentes, en el sentido de que el art. 35.c) del TRLS 2/2008 (art. 48.c del TRLSRU de 2015) no contempla la extinción automática de los títulos administrativos habilitantes otorgados y el derecho automático a la indemnización en cuanto se produzca un

cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, sino que exige la previa modificación o extinción de la eficacia de dichos títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, que deberá tramitarse conforme al procedimiento administrativo legalmente establecido, conjugando la legislación básica estatal con la legislación urbanística autonómica.

""Con tal planteamiento se alude de manera indiferenciada al carácter automático tanto de la extinción de los títulos administrativos habilitantes como del nacimiento del derecho a la indemnización en cuanto se produzca un cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística. Así se desprende claramente de las pretensiones que se precisan por las partes, singularmente en el escrito de interposición del Gobierno de Cantabria, cuando pide que <se declare que el 35.c) del TRLS de 2008 y en el art. 48.c) del TRLSRU de 2015, no implica de forma automática el derecho a indemnización respecto a los títulos administrativos habilitantes otorgados con anterioridad al nuevo PGOU, no ejecutados, y disconformes con el mismo, siendo que dicho derecho procederá cuando, como consecuencia de un cambio en la ordenación, se modifique o extinga la eficacia de los correspondientes títulos administrativos habilitantes por mor del correspondiente procedimiento aplicable en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

""En definitiva, se solicita un pronunciamiento del más Alto Tribunal que determine que la entrada en vigor de una nueva ordenación no implica de forma automática la extinción de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades otorgados previamente, resultando obligado que la modificación o extinción de la eficacia de esos títulos se produzca de conformidad con el procedimiento correspondiente aplicable en la Comunidad Autónoma.

""El fundamento de la impugnación, que no distingue entre el acto administrativo de modificación o extinción de los títulos administrativos habilitantes y el nacimiento o hecho causante del derecho a la indemnización, no responde al que se refleja en la sentencia de instancia, en la que expresamente se señala, ante la alegada infracción del art. 35.c) del TRLS, que el litigio <consiste en determinar, como cuestión principal, si las licencias urbanísticas, previas a la aprobación del PGOUA no iniciadas y total o parcialmente incompatibles con él, mantienen o no su eficacia tras la publicación del Plan", y a ello se refiere la Sala de instancia cuando, tras el examen de la normativa aplicable, declara que "la norma establece que la extinción de facultades es una consecuencia obligada del cambio de ordenación territorial o urbanístico incompatible con ellas.>

""Tal argumentación de la Sala de instancia es congruente con el sentido y alcance del art. 35.c) TRLS que se examina, señalando la propia sentencia que la norma no incluye declaración expresa alguna sobre la vigencia o extinción de licencias previas al nuevo planeamiento, regla que sí aparecía en el art. 238 de la Ley del Suelo de 1992 (extinción automática) y en el art. 42 de la Ley 6/1998 (inicio obligado de expediente de extinción), normas ambas que fueron declaradas conformes a la Constitución por el Tribunal Constitucional (SSTC 61/1997 y 164/2001) y razona sobre el supuesto indemnizatorio contemplado en el precepto, que es la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes en cuanto viene determinada por el cambio sobrevenido de la ordenación urbanística, de manera que el precepto establece como daño indemnizable la pérdida o modificación de la eficacia del título habilitante y como hecho causante y título de imputación el cambio sobrevenido de la ordenación urbanística, en cuanto determinante de la pérdida de eficacia y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. En otras palabras, el derecho a la indemnización se anuda y es consecuencia inmediata de la realización del hecho causante de la lesión patrimonial -cambio sobrevenido de la ordenación urbanística- que el perjudicado no tiene el deber de soportar.

""En estas circunstancias, el planteamiento de los recurrentes, condicionando la pérdida de eficacia de los títulos habilitantes a la exigencia de la previa modificación o extinción de dichos títulos administrativos mediante el correspondiente procedimiento legalmente establecido, conjugando la legislación básica estatal con la legislación urbanística autonómica, supone alterar el título de imputación de la responsabilidad establecido en la norma estatal, que dejaría de ser el cambio de la ordenación urbanística incompatible con los títulos en cuestión, para pasar a identificarse con la existencia de la declaración administrativa de modificación o extinción del título habilitante, que obviamente no constituye el hecho causante sino la declaración de que el mismo se ha producido con la aprobación de la modificación de la ordenación urbanística que determina la pérdida de eficacia declarada.

""Se justifica así que en la sentencia de instancia no se acogiera este planteamiento de las Administraciones aquí recurrentes y se declarara la nulidad del apartado 4 de la Disposición Transitoria de las normas del POU de Alfoz de Lleredo, en cuanto dispone que: "4.- Licencias de construcción y proyectos de urbanización autorizados conforme a las Normas Subsidiarias.

""a) Las licencias de construcción concedidas y proyectos de urbanización aprobados conforme a las Normas Subsidiarias y no ejecutadas mantendrán su vigencia hasta su declaración de caducidad.

""b) Cuando no se haya notificado plazo de ejecución en el condicionado de la licencia o proyecto de urbanización, el plazo para el inicio de las obras será el de seis meses desde su concesión o aprobación. El plazo de ejecución y finalización de las obras será el previsto en el proyecto y en caso de no preverse será el que se notifique al promotor en expediente contradictorio.

""c) La caducidad de licencias se acordará en expediente contradictorio y en los supuestos de incumplimiento de plazos ya establecidos en la licencia o el proyecto, la Ley en caso de no establecerse en la licencia y el proyecto o fijado previamente por la administración en expediente contradictorio."

""Y es que tales previsiones suponen mantener la eficacia de las licencias, no ejecutadas, concedidas al amparo de la normativa urbanística anterior e iniciar su ejecución a pesar de la modificación y aplicación de la ordenación urbanística incompatible con las mismas, hasta que se produzca su eventual declaración de caducidad, que devendría así en hecho causante, previsiones que resultan contrarias a la norma estatal, que establece como hecho causante del derecho a la indemnización establecido en el art. 35.c), el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

""Tal interpretación resulta congruente con otros supuestos indemnizatorios, distintos, que se establecen en el referido art. 35.c) TRLS 2008 (art. 48.c TRLSRU de 2015), refiriéndose la letra a) a las situaciones fuera de ordenación no indemnizables salvo en los casos de imposibilidad de uso o disfrute durante la vida útil de la construcción o edificación; y supuestos referidos directamente al acto de anulación de los títulos administrativos habilitantes, caso de la letra d).

""Es igualmente congruente con el carácter reglado de las licencias administrativas y las facultades y obligaciones de la Administración urbanística de control de la actividad, sujeción a la ordenación vigente y reposición de la legalidad urbanística. Como señala la propia sentencia recurrida, "la licencia urbanística, según los art. 8.1 del TRLS de 2008 (hoy art. 11 del RDL vigente 7/2015), norma básica ex art. 149.1.1º de la Constitución, y 188 de la LOTRUSCA, es una autorización administrativa de carácter previo, destinada a controlar la actuación solicitada conforme a la legalidad vigente, cuya naturaleza es reglada, y sus efectos son meramente declarativos. Consecuentemente, no puede otorgarse respecto a la legalidad futura ni puede pervivir a la legalidad que permitió su autorización."

""[...] Los recurrentes, como se ha reflejado antes, formulan, como amparo de la Disposición Transitoria anulada, otras alegaciones, que tampoco pueden acogerse. Así, en cuanto a la incidencia en la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, ya hemos indicado que el precepto, como señala la sentencia de instancia, no incluye declaración expresa alguna sobre la vigencia o extinción de licencias previas al nuevo planeamiento, regla que sí aparecía en el art. 238 de la Ley del Suelo de 1992 (extinción automática) y en el art. 42 de la Ley 6/1998, y basta observar el precepto, incluido en el Título IV sobre expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial, para apreciar que el objeto de la regulación se limita a la determinación de los supuestos indemnizatorios por las lesiones causadas en los bienes y derechos de los afectados, lo que corresponde al ámbito de las competencias estatales a que se refiere el art. 149.1.18ª de la Constitución y a cuyo amparo se ha dictado, como se indica en la Disposición Final Primera.3 del Texto Refundido.

""No incide ni se pone en cuestión la competencia de las comunidades autónomas para establecer la eficacia de la entrada en vigor del planeamiento con respecto a la vigencia de los títulos autorizatorios ya concedidos y regular la eficacia en el tiempo de estos, que se reivindica por las recurrentes desde el examen del nuevo canon de constitucionalidad derivado de la configuración del derecho de propiedad en la Ley 8/2007 del Suelo. El precepto se desenvuelve en el ámbito de la responsabilidad de la Administración por los perjuicios causados a los interesados, que estos no tienen el deber de soportar, y que no se reducen al derecho de propiedad sino que comprenden todas las lesiones de contenido patrimonial en sus bienes y derechos, en los términos que resultan del propio art. 35.c) del TRLS de 2008 (art. 48.c TRLSRU de 2015), entre los que se encuentran los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, cuyo contenido patrimonial resulte lesionado por el cambio sobrevenido de la ordenación urbanística.

""Otro tanto sucede con la invocación, como justificación de la norma anulada, de un régimen transitorio, alegando que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha regulado la posibilidad de introducir regímenes transitorios en el planeamiento, al amparo de su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo ex artículo 148.3 CE, en la Disposición Transitoria Primera apartado 5 párrafo segundo de la ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo 2001 de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2012 de Cantabria, disponiendo que los Planes Generales podrán establecer las disposiciones pertinentes sobre régimen transitorio, en las que contendrán las determinaciones oportunas sobre la vigencia del planeamiento anterior, precisando el régimen jurídico aplicable al planeamiento que estuviere vigente con anterioridad, manteniendo que se podrá, por tanto, modular la aplicación del Plan General sobre las situaciones preexistentes, tal y como ya preveía el artículo 19 del Reglamento del Planeamiento, Real Decreto 2159/1978,

de 23 de junio, aplicable en la Comunidad Autónoma conforme a la Disposición Final Segunda de la propia Ley 2/2001 de Cantabria.

""Tales preceptos autorizan y se refieren a la inclusión de las determinaciones oportunas sobre la vigencia del planeamiento anterior, precisando el régimen jurídico aplicable al planeamiento que estuviere vigente con anterioridad, es decir, se refieren al régimen transitorio propio de la naturaleza de norma de carácter general que constituye la planificación urbanística, de distinto alcance de los actos administrativos declarativos de derechos, como es el caso de la licencia, que han de sujetarse a la ordenación urbanística vigente y, por lo tanto, su pervivencia depende de la del Plan que le sirve de cobertura, aun cuando esta sea con carácter transitorio, de manera que desaparecido del ordenamiento jurídico el Plan a cuyo amparo se concedió, por el cambio de la ordenación urbanística que resulta incompatible con la licencia inejecutada, pierde su eficacia por cuanto no puede amparar la realización de una actuación contraria o no permitida por la norma urbanística que ya está vigente.""

SEGUNDO. Propuesta para la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

Como ya declaramos en nuestra anterior sentencia, como respuesta a la cuestión de interés casacional que se plantea en el auto de admisión del recurso, ha de entenderse, conforme a lo razonado en el anterior fundamento, que *" el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. Sin perjuicio de las resoluciones administrativas adoptadas por la Administración autonómica en el procedimiento correspondiente sobre el alcance de la modificación o extinción de dichos títulos habilitantes."*

TERCERO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.

El antes mencionado orden de los pronunciamientos que se establece en el artículo 93 de nuestra Ley procesal, impone ahora el examen de las pretensiones accionadas en el proceso. En efecto, en principio, dichas pretensiones deben examinarse conforme a la interpretación acogida de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional delimitada en el auto de admisión y, en el caso de autos, resulta indudable que, como antes se ha concluido, la respuesta a la cuestión casacional comporta que debe mantenerse el criterio que se había sostenido por la Sala sentenciadora respecto del párrafo cuarto de la Disposición Transitoria del PGOU impugnado en la instancia.

CUARTO. Costas procesales.-

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido
Primero. La propuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es la que se expone en el fundamento segundo de esta sentencia.

Segundo. Se desestima el recurso de casación 2775/2020, interpuesto por el Gobierno de Cantabria y por el Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo, contra la sentencia 285/2019, de 30 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, dictada en el Procedimiento Ordinario nº 252/2015, a que se refiere el presente recurso, que se confirma.

Tercero. No ha lugar a la concreta condena de las costas de este recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.