

EDJ 2000/11990

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 16-5-2000, rec. 7217/1995

Pte: Mateos García, Pedro Antonio

Comentada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"

Resumen

La mercantil actora reclama indemnización por responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, derivada de la aprobación de la L 1/91, que declaró espacio natural de especial interés, los terrenos cuya urbanización había sido ya iniciada por la recurrente. La Sala expone la jurisprudencia que se ha venido generando sobre tal cuestión, y concluye que no puede descartarse la existencia de tal tipo de responsabilidad cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados; indicando como criterios aplicables para determinar la existencia de perjuicios indemnizables, el principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares y el hecho de si los derechos o intereses de que ha sido privado el particular se han incorporado a su patrimonio o constituyen meras expectativas. En lo referente a indemnizaciones por cambio de ordenación del suelo, la jurisprudencia exige que existan derechos consolidados, indicando en qué supuestos se considera la existencia de tales derechos. Trasladada esta doctrina al caso actual, la Sala considera que ha de accederse parcialmente a la pretensión actora, toda vez que, siendo edificables los terrenos de la propiedad de la entidad recurrente y habiendo sido definitivamente aprobados los instrumentos de planeamiento correspondientes, y desclasificados los terrenos, es visto como tales hechos constituyen perjuicios indemnizables por la Administración autonómica.

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

NORMA JURÍDICA

CLASES

Reglamentos

Nulidad

Efectos

Reparación de daños y perjuicios

Perjuicio indemnizable; requisitos

Supuestos diversos

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PRINCIPIOS RECTORES

Buena fe

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

URBANISMO

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.4.4, art.23 de RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Cita Ley 1/1991 de 30 enero 1991. Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de Areas de Especial Protección de las Islas Baleares

Cita Ley 4/1990 de 31 mayo 1990

Cita Ley 3/1984 de 31 mayo 1984. Area Natural "Es Trenc-Salobrar de Campo", C.A. Baleares

Cita Ley 1/1984 de 14 marzo 1984. Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial, C.A. Baleares

Cita Ley 4/1984 de 27 junio 1984. Presupuestos Generales para 1984, C.A. Baleares

Cita art.11.5 de LO 2/1983 de 25 febrero 1983. Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares

Cita art.9.3, art.33, art.106, art.121, art.148.1, art.149.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
Cita RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana
Cita edm.0 de Ley 19/1975 de 2 mayo 1975. Reforma de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana
Cita art.95.1 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Jurisprudencia

Cita STS Sala 3ª de 27 septiembre 1999 (J1999/28094)
Cita STS Sala 3ª de 3 marzo 1999 (J1999/1984)
Cita STS Sala 3ª de 6 marzo 1998 (J1998/1890)
Cita STS Sala 3ª de 6 marzo 1998 (J1998/1889)
Cita STS Sala 3ª de 17 febrero 1998 (J1998/1090)
Cita STC Pleno de 13 febrero 1997 (J1997/57)
Cita STS Sala 3ª de 27 junio 1994 (J1994/10931)
Cita STS Sala 3ª de 5 marzo 1993 (J1993/2172)
Cita STS Sala 3ª de 26 enero 1993 (J1993/541)
Cita STS Sala 3ª de 1 diciembre 1992 (J1992/11862)
Cita STS Sala 3ª de 24 abril 1992 (J1992/3967)
Cita STS Sala 3ª de 4 marzo 1992 (J1992/2069)
Cita STS Sala 3ª de 17 junio 1989 (J1989/6158)
Cita STS Sala 3ª de 12 mayo 1987 (J1987/3707)
Cita STS Sala 3ª de 20 mayo 1986 (J1986/3343)

Bibliografía

Comentada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"
Citada en "La responsabilidad de la Administración en materia urbanística"
Citada en "Responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones de sus autoridades y de su personal. ¿Es responsable la Administración en cualquier caso? Análisis de un supuesto práctico"

En la Villa de Madrid, a dieciséis de mayo de dos mil.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, constituida por los Sres. anotados al margen el recurso de casación que con el núm. 72171/95, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. D. Pablo Oterino Menéndez en nombre y representación de la entidad mercantil "P., S.A.", contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, con fecha 19 de Julio de 1995, en el recurso contencioso administrativo número 967/93, en reclamación de indemnización por lesión sufrida como consecuencia del dictado y promulgación de la Ley 1/91 de 30 de enero sobre Espacios protegidos y que afecta a terrenos incluidos en el ámbito del Plan Parcial Canal d'en Marti-Pou des Lleo. Habiendo sido parte recurrida la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representada y defendida por Letrado de los Servicios Jurídicos de dicha Comunidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva que copiada literalmente dice:

"Fallamos:

Primero.- Desestimamos el presente recurso contencioso administrativo.

Segundo.- Declaramos adecuados al ordenamiento jurídico los actos administrativos impugnados y, en su consecuencia, los confirmamos.

Tercero.- No hacemos declaración en cuanto a las costas procesales."

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, por la representación procesal de la entidad "P., S.A." se preparó recurso de casación, que por providencia de 21 de Septiembre de 1995, se tuvo por preparado por la Sala de instancia y se remitieron las actuaciones a este Tribunal con emplazamiento de las partes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por el Procurador D. Pablo Oterino Menéndez en representación de la parte recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que formuló sus consideraciones fácticas y jurídicas y terminó suplicando a la Sala dicte Sentencia por la que, estimando los motivos del presente recurso, case y anule la sentencia de instancia, dejándola sin efecto, resolviendo de acuerdo en todo con sus pedimentos.

CUARTO.- Por providencia de fecha 21 de Febrero de 1996, se ordenó requerir a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para que en el término de diez días designase un Procurador que ostentara la representación procesal de la citada Comunidad. Posteriormente se dictó providencia con fecha 4 de Junio de 1996 por la que se admitía el recurso interpuesto y se declaraba concluso. Después de dicha providencia, se recibe en la secretaría de esta Sala y Sección escrito de fecha 4 de Junio de 1996 del Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, con sello del Registro General de fecha 29 de Mayo de 1996 en el que se interponía recurso de súplica contra la citada providencia de 21 de Febrero de 1996 y por Auto de esta Sala de 28 de Enero de 1997,

la Sala acuerda dejar sin efecto la providencia de fecha 4 de Junio de 1996, tener por personado y parte en concepto de recurrido al Letrado de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y dar traslado por término de treinta días para que formule escrito de oposición al recurso de casación.

QUINTO.- El Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares presentó escrito de oposición en el que después de formular las alegaciones que estimó de aplicación, terminó suplicando a la Sala confirme la sentencia de instancia por ser ajustada a derecho, sin necesidad de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, con expresa condena en costas de la sociedad anónima recurrente.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo el día 18 de Enero de 2000, y por necesidades del servicio se señala nuevamente para la deliberación y fallo del presente recurso el día 9 de Mayo de 2000, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Antonio Mateos García.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso es objeto de impugnación la sentencia de la Sala de lo contencioso-Administrativo de Baleares, en cuya virtud y tras razonar en la fundamentación jurídica el rechazo del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solicitado, fue desestimado el recurso interpuesto contra la denegación presunta de la reclamación de daños y perjuicios formulada por la sociedad recurrente, como consecuencia de la publicación de la Ley 1/1991, sobre Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares EDL 1991/12772 , y para basamentar el recurso y alcanzar la casación pretendida se aduce, sustancialmente, en primer lugar, que la negativa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad infringe los artículos 148.1.9 y 149.1.23 y 3 de la Constitución española EDL 1978/3879 y el 11.5 del Estatuto de Autonomía EDL 1983/7459 , para a seguido, en el segundo motivo articulado en el escrito interpositorio, considerar conculcado el artículo 9.3 de la propia Constitución EDL 1978/3879 y la doctrina jurisprudencial establecida sobre la responsabilidad patrimonial del Estado.

SEGUNDO.- La temática litigiosa que dejamos en síntesis expuesta, ha sido ya contemplada y resuelta por ésta Sala en una pluralidad de resoluciones, entre las que a modo de ejemplo podemos citar las de 17 de Febrero EDJ 1998/1090 y 6 de Marzo de 1998 EDJ 1998/1890 y 3 de Marzo EDJ 1999/1984 y 27 de Septiembre de 1999, en las que esencialmente abordábamos las cuestiones que hoy se suscitan en el presente recurso de casación, (el cual desde luego ha de entenderse amparado en el ordinal cuarto del artículo 95.1 de la Ley Jurisdiccional de 1956 EDL 1956/42 , en consecuencia con cuanto se alegaba en el escrito de preparación, que desde luego puede y debe integrarse con el interpositorio, superando anteriores criterios formalistas), y por ello nuestra decisión actual ha de inspirarse, siquiera sea en aras del principio de unidad de doctrina y de los de igualdad y seguridad jurídica, en los criterios informadores de las sentencias citadas, reproduciendo incluso las consideraciones jurídicas que entonces incorporábamos, en cuanto resulten aplicables, sin perjuicio de que desarrollemos las específicas que demandan las particularidades concretas del recurso que ahora decidimos.

TERCERO.- En orden al primer motivo casación al articulado, hemos de recordar y aplicar el criterio que al respecto tenemos establecido, por ejemplo en las sentencias de 6 de Marzo de 1998 EDJ 1998/1889 y 27 de Septiembre de 1999 EDJ 1999/28094 , en la que expresamente y en presencia de motivo sustancialmente idéntico decíamos "que resulta inadmisibile, lo que en éste momento se transforma en causa de desestimación, por cuanto concretada la infracción (acusada) por el recurrente en el no planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, no cabe sino estar a la doctrina de esta Sala recogida en la sentencia de 26 de Enero de 1996 y en las que en ella se citan, en el sentido de que la negativa o rechazo por el Tribunal de instancia a plantear la cuestión de inconstitucionalidad no constituye motivo casacional autónomo que requiera respuesta jurisprudencial por parte del Tribunal Supremo y, de otra parte, la cuestión ha sido ya resuelta por el Tribunal Constitucional en un supuesto idéntico, precisamente al que se refiere el auto de éste Tribunal Supremo de 6 de Noviembre de 1990, en relación con la ley 1/84 del Reglamento Balear EDL 1984/9719 y la 3/84 EDL 1984/9721 , (cuyo contenido es similar al de la también ley autonómica 4/90 EDL 1990/13646 , y de la 1/91 de la que se pretenden derivar los daños reclamados), similar a la 4/84 EDL 1984/8795 , desestimando la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el auto en cuestión, razones por las que el motivo ha de ser desestimado al considerar que las leyes del tipo de la 4/84, del Parlamento Balear (de contenido semejante, repetimos, a la 4/90 y a la 1/91), han de encuadrarse en la competencia de ordenación del Territorio y Urbanismo atribuido en exclusiva a la Comunidad Autónoma Balear".

CUARTO.- Los perjuicios cuya indemnización postuló la sociedad recurrente en la instancia, se imputan, pues, a la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 1/1991 EDL 1991/12772 , que declaró espacio natural de especial protección desarrollando la anterior Ley de Ordenación y Protección de áreas naturales de interés especial de 14 de Marzo de 1984 EDL 1984/9719 , en razón de entender que la alteración del régimen urbanístico, al clasificar como inedificables los terrenos, privó a la parte recurrente del contenido económico que aquellos tenían, en los que, se dice, había sido iniciada ya la urbanización, concurriendo, pues, los requisitos exigidos para dar lugar a la responsabilidad patrimonial solicitada, cuales son un resultado dañoso, su imputabilidad a la Administración, el nexo causal entre la ley y los daños pedidos y, en fin, la individualización de los derechos afectados.

QUINTO.- "La responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, (proclamábamos en la sentencia de 17 de Febrero de 1998 EDJ 1998/1090), como consecuencia de la aplicación de actos legislativos bajo el régimen de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ha sido objeto de interpretación, en cuanto a sus requisitos y alcance, por numerosas sentencias de esta Sala.

Debemos destacar la línea que se inicia mediante la sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992, seguida poco después por la de 1 de diciembre de 1992 EDJ 1992/11862 , y más adelante por otras muchas, todas ellas dictadas en relación con la jubilación anticipada de funcionarios públicos establecida por las leyes reguladoras de su respectivo estatuto.

En las expresadas resoluciones se ha considerado que, del mismo modo que la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y por el funcionamiento anormal de la Administración de justicia está sujeta a la configuración legal (pues así lo disponen los artículos 106 EDL 1978/3879 y 121 de la Constitución EDL 1978/3879), no puede construirse por los tribunales una responsabilidad de la Administración por acto legislativo partiendo del principio general de responsabilidad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la norma fundamental EDL 1978/3879 ni tampoco mediante la aplicación analógica de los preceptos legales que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos.

Por otra parte se ha puesto de manifiesto en las expresadas sentencias que, acudiendo a soluciones de derecho comparado, se ofrecen en primer lugar las seguidas en países sin control de constitucionalidad de las leyes, en que se ha apreciado responsabilidad por acto legislativo sólo en casos muy individualizados en cuanto a las personas y con la exigencia de que los daños sean de naturaleza especial, no cuando resultan afectadas con carácter general meras expectativas de derecho. En segundo término, se observan las soluciones seguidas en países con control de constitucionalidad de las leyes y que, dentro de ellos, unos limitan la responsabilidad del Estado a los casos en que la ley haya sido declarada inconstitucional; y otros, a los casos en que la propia ley haya establecido dicha responsabilidad. Esta última es precisamente la solución, como recuerdan las sentencias que invocamos, que sigue la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 ".

SEXTO.-"De esta jurisprudencia se infiere que no puede descartarse que pueda existir responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados e imprevisibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la administración llamada a aplicar la ley.

La sentencia de 5 de marzo de 1993 de esta misma Sala EDJ 1993/2172 , cuya doctrina ha sido seguida por la de 27 de junio de 1994 EDJ 1994/10931 , aun reconociendo que la eliminación de los cupos de pesca exentos de derechos arancelarios derivado del Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea podía considerarse producida "incluso, y más propiamente, como consecuencia de las determinaciones del poder legislativo", reconoció en el caso allí enjuiciado la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado, por apreciar que los particulares perjudicados habían efectuado fuertes inversiones -que se vieron frustradas- fundados en la confianza generada por medidas de fomento del Gobierno, que a ello estimulaban, plasmadas en disposiciones muy próximas en el tiempo al momento en que se produjo la supresión de los cupos, de tal suerte que existió un sacrificio particular de derechos o al menos de intereses patrimoniales legítimos, en contra del principio de buena fe que debe regir las relaciones de la administración con los particulares, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas".

SEPTIMO.-"Como enseñan estas sentencias, bajo el régimen anterior a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 común cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de las leyes y existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pueden considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable.

Para examinar si esto es así es menester utilizar varios criterios. Entre ellos reviste singular interés el relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Estos conceptos, utilizados por las sentencias de esta Sala últimamente citadas, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima enunciado por el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas. La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja.

Aun cuando la regulación vigente en la actualidad no es por razones cronológicas, aplicable al caso, conviene poner de manifiesto cómo la regulación contenida en el artículo 139.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 no es radicalmente contraria a estas conclusiones, si bien exige determinar el alcance del nuevo requisito establecido en el sentido de que la previsión de la indemnización y de su alcance arranque del propio acto legislativo que motiva la lesión".

OCTAVO.-"Otro de los criterios aplicables para la determinación de la existencia de perjuicios indemnizables, especialmente adecuado cuando se considera la posible privación de derechos e intereses con un contenido patrimonial, radica en la determinación de si los derechos o intereses de que ha resultado privado el eventual perjudicado han sido incorporados realmente a su patrimonio, o constituyen meras expectativas de derecho -no susceptibles de consideración desde el punto de vista de su titularidad por quien se cree llamado a hacerlas efectivas- o valores que pertenecen a la comunidad en su conjunto para cuya adquisición no se han cumplido todavía las cargas impuestas por el ordenamiento jurídico.

En el ámbito de los derechos generados por el proceso urbanizador esta perspectiva es especialmente útil, pues ya en la aplicación del artículo 87 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 EDL 1976/979 -que concede una indemnización por cambio de ordenación del suelo antes de transcurrir los plazos de ejecución del planeamiento o por limitaciones o vinculaciones singulares que no puedan ser objeto de distribución equitativa en dicha ejecución-, esta Sala ha venido insistiendo en la necesidad, para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento, de que existan derechos consolidados (sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1992, recurso número 4729/1990 EDJ 1992/2069), lo cual ocurre:

a) Cuando existe de un plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento, por causas imputables a la Administración (sentencias de 1 de febrero de 1982 y 16 de diciembre de 1985).

b) Cuando el plan parcial se encuentra en la fase final de realización y la modificación afecta a una parte de los propietarios que han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación, sin haber obtenido beneficio equivalente y resultar, por ello, discriminados con el resto de los propietarios del sector (sentencias de 29 de septiembre de 1980, 30 de junio de 1980, 24 de noviembre de 1981, 1 de febrero de 1982, 6 de julio de 1982, 20 de septiembre de 1982, 28 de marzo de 1983, 25 de abril de 1983, 14 de junio de 1983, 10 de abril de 1985, 12 de mayo de 1987 EDJ 1987/3707 , 24 de abril de 1992 EDJ 1992/3967 y 26 de enero de 1993, recurso número 4017/1990 EDJ 1993/541).

c) Cuando el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono, en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del plan precedente, realizar el pago de la indemnización pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento (sentencia de 20 de mayo de 1986 EDJ 1986/3343).

Esta conexión entre el perjuicio causado por una disposición de carácter general -en este caso con valor de ley- inherente a la privación singular de un derecho o interés económico consolidado o incorporado al patrimonio del afectado y el mecanismo indemnizatorio a que da lugar la aplicación del principio de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos aparece proclamado sin ambages en la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1997, número 28/1997 EDJ 1997/57 , dictada en la cuestión de inconstitucionalidad número 278/1991, (presupuesto de la sentencia de 17 de Febrero de 1998 EDJ 1998/1090), pues en dicha resolución se afirma, respecto de la ley a la que se imputa el perjuicio, al modo de los hoy reclamados, que el hecho de que en ella no se disponga expresamente un cauce reparador para compensar las prohibiciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que se derivan de la misma no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Constitución EDL 1978/3879 , sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos".

NOVENO.-"El primero de los puntos de vista propuestos -relacionado con la aplicación del principio de buena fe y confianza legítima- conduce a observar que cuando se promulgó la ley a la que se imputa el perjuicio, la cual, en suma, vino a hacer imposible el desarrollo de la urbanización que se había proyectado en la zona declarada área natural de especial interés, los gastos realizados por las sociedades hoy recurridas en consideración directa a la actividad empresarial urbanizadora constituyen un perjuicio indemnizable, habida cuenta de que se desarrollaron ante la confianza legítima suscitada por la aprobación de los correspondientes planes parciales, pues, el principio de vigencia indefinida de los planes de ordenación reiteradamente declarado por la jurisprudencia de esta sala (v. gr., sentencia de 29 de septiembre de 1980), permite mantener la razonabilidad y legitimidad de dichos gastos y, por ende, justifica el que no exista por parte de los propietarios la carga de soportar las consecuencias de su inutilidad sobrevenida por la alteración mediante ley de las previsiones urbanísticas que los justificaron.

Tampoco esta forma de argumentar es ajena a la jurisprudencia. La sentencia de 12 de mayo de 1987 EDJ 1987/3707 nota cómo el mecanismo indemnizatorio del artículo 87 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1976) EDL 1976/979 determina que si, confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística, se han hecho inversiones y gastos jugará el derecho de la indemnización previsto en el artículo 87 de la citada ley. El plazo previsto en el artículo 87.2 de la misma EDL 1976/979 opera dando seguridad al mercado inmobiliario y a las actividades de ejecución del planeamiento realizadas vigente el plan, puesto que aunque se modifique éste no provocarán pérdidas para el inversor. Como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, la ejecución del planeamiento reclama una importante participación de los ciudadanos -artículo 4.2 de la Ley del Suelo de 1976 EDL 1976/979 y hoy, con matices, artículo 4.4 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 EDL 1992/15748 -. Dicha participación, que exige importantes gastos, sólo podrá producirse cuando esté garantizada la permanencia del planeamiento durante un cierto lapso de tiempo: así derivaba claramente de la Exposición de Motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975 EDL 1975/1118 , que fundamentaba este régimen indemnizatorio en la seguridad del tráfico jurídico. Esa participación de los interesados en la ejecución del planeamiento les otorga la condición de colaboradores de la Administración, pues cumpliendo las exigencias de la función social de la propiedad cooperan en la realización de los fines de interés público a que tiende el planeamiento, y la colaboración con el poder público está sujeta de modo más estricto, si cabe, a las exigencias de la buena fe.

Más concretamente y en lo que ahora importa la jurisprudencia ha declarado la indemnizabilidad de los gastos hechos para la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente -así, la sentencia de 17 de junio de 1989 EDJ 1989/6158 -.

No es difícil trasponer los principios y las consideraciones en que se apoya esta jurisprudencia a las concepciones más recientes ligadas a la responsabilidad por acto legislativo del Estado o, como en el presente caso acaece, de las comunidades integradas en él y dotadas de autonomía política con capacidad legislativa, habida cuenta de que los principios de buena fe y de confianza legítima son también aplicables, cuando la situación de confianza ha sido generada por la administración, frente a las innovaciones legislativas que sacrifican el expresado principio en aras de los intereses generales de la comunidad".

DECIMO.- Las precisiones jurídicas consignadas en los fundamentos anteriores, en orden a la responsabilidad patrimonial por actos legislativos, aunque sean adoptados por Comunidades integradas en el Estado y dotadas de autonomía con potestad legislativa, nos permiten abordar el tema de fondo planteado en la litis, tomando como referencia los hechos relatados en la sentencia impugnada, en la que literalmente se afirma: "La actora es propietaria de unos terrenos sitos en el término municipal de Santa Eulalia del Río (Ibiza), que se hallaban incluidos en el ámbito de actuación del Plan Parcial denominado Canal den Marti-Pou des Lleó que fue aprobado definitivamente. A posteriori se aprobó inicialmente el Proyecto de Urbanización y, después, de forma definitiva. La Ley 1/91, de 30 de Marzo EDL 1991/12772 , determinó que los terrenos en cuestión fueran incluidos en las denominadas Areas Rurales de Interés Paisajístico,

lo que motivó la paralización de todos los trámites en curso, en la medida en que el suelo se clasificó como no urbanizable de especial protección y se derogaron los planes, normas, proyectos de urbanización y parcelación disconformes con la nueva Clasificación."

UNDECIMO.- El relato fáctico efectuado por la Sala de instancia, transcrito en la motivación anterior, ha de constituir el presupuesto obligado para enjuiciar la temática de fondo del asunto cuestionado en el proceso y en suma verificar el segundo motivo de casación articulado, toda vez que no se ha aducido la infracción de concreta norma valorativa de la prueba, ni cuestionada la apreciación de la obrante en las actuaciones, y si recordamos ahora cuanto establecíamos en el fundamento sexto "para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento", así como las consecuencias que extraíamos de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/97, de 13 de Febrero EDJ 1997/57 , resulta evidente cómo deviene procedente, al menos parcialmente, la pretensión actualizada en el proceso, toda vez que, siendo edificables los terrenos de la propiedad de la entidad recurrente y habiendo sido definitivamente aprobados tanto el Plan Parcial Canal del Martín-Pou des Lleó, dentro de cuyo ámbito radicaban aquellos, como los Proyectos Básicos de Urbanización y del Conjunto Residencial y desclasificados los terrenos, al estar comprendidos en áreas rurales de especial protección, por mor de la Ley 1/91 EDL 1991/12772 , es visto cómo constituyen desde luego perjuicios indemnizables por la Administración autonómica, los honorarios correspondientes al Plan Parcial, y a los Proyectos Básicos referidos, que constan en la certificación del Colegio de Arquitectos de Baleares extendida por su Secretario con fecha 17 de Enero de 1991 así como los honorarios certificados el 20 de Julio de 1994 por el Secretario del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales por la redacción del Anteproyecto de Infraestructura, ascendentes respectivamente a 13.447.888 (2.231.908 + 9.502.454 + 1.713.526) pesetas, y 288.283 pesetas, que hacen un total de 13.736.171 pesetas, desde el momento que, sobre resultar desde luego aplicable el principio de la buena fe y de la confianza legítima, habida cuenta nuestro criterio vertido en las sentencias citadas en el fundamento segundo de ésta resolución, en las que reconocíamos la posible responsabilidad patrimonial por acto legislativo, en armonía con la doctrina jurisprudencial de éste Tribunal, es de observar además cómo los aludidos gastos se han producido en la preparación y aprobación de los necesarios instrumentos urbanísticos para llevar a cabo la obra urbanizadora y, respecto de los demás de diversa índole, relacionados en el hecho quinto de la demanda, hemos de hacer constar que no consta acreditado, (cual incluso reconoce la parte recurrente en el escrito de conclusiones al expresar que son de "difícil prueba"), su efectiva afección al desarrollo de los instrumentos urbanísticos derivados de la clasificación de los terrenos suprimida por la Ley 1/91, debiendo en fin ser reconocidos también, como se solicita, los intereses legales correspondientes a la cantidad que reconocíamos más arriba como indemnizable, 13.736.171 pesetas), desde la fecha en que se presentó en el registro de entrada la inicial reclamación administrativa, ésto es el día 5 de Marzo de 1992, hasta la fecha del completo pago de aquella cantidad.

DUODECIMO.- La necesidad de la consolidación de los derechos relevantes económicamente, que enunciábamos con anterioridad, para que su desaparición por obra de la nueva regulación pueda ser considerada como una privación singular susceptible de dar derecho a indemnización, no permite, en el supuesto que contemplamos, entender que debe integrarse en aquella, también, el valor urbanístico de los terrenos desclasificados, porque, según expresábamos en la tantas veces citada sentencia de 17 de Febrero de 1998, "ya bajo la vigencia de la Ley del Suelo de 1976 EDL 1976/979 , vigente en el momento en que acontecen los hechos que motivan este proceso, de acuerdo con la concepción constitucional del derecho de propiedad consagrado en el artículo 33 de la Constitución EDL 1978/3879 , el contenido económico propio del derecho del propietario del suelo es el correspondiente al valor inicial del terreno, es decir, el adecuado al contenido del dominio en el suelo no urbanizable, en la perspectiva del aprovechamiento exclusivamente agrícola, ganadero o forestal propio de su naturaleza. Por ello el artículo 87.1 de la citada Ley EDL 1976/979 no establecía derecho a indemnización por el mero cambio de planeamiento, reconociendo así plenitud al "ius variandi" de la ordenación urbanística a la Administración. Mediante la clasificación del suelo como urbano y urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no son inherentes a su naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. Pero esta adición de contenidos no se produce pura y simplemente (como dice la sentencia de esta Sala de 12 de mayo de 1987 EDJ 1987/3707), sino en consideración a la participación del propietario en el proceso urbanizador y como contrapartida a los importantes deberes que se le imponen -artículos 83.3 y 84.3 de la citada ley EDL 1976/979-, cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Sólo cuando dichos deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario ha incorporado a su patrimonio los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial, pues sólo entonces ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio. Por ello, sólo cuando el plan ha llegado a "la fase final de realización" o -al menos durante la vigencia de la Ley de Suelo de 1976 EDL 1976/979 - cuando la ejecución no ha sido posible por causa imputable a la Administración --según la profusa jurisprudencia que hemos citado-- se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y sólo, por tanto, entonces la modificación del planeamiento implicaría lesión de un derecho ya adquirido. Desde la perspectiva que estamos considerando la indemnización por la privación legislativa de derechos de carácter urbanístico debe estar en congruencia con el grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva a su propietario, como ponen hoy de manifiesto, casi con plasticidad, los artículos 23 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre el régimen del suelo y ordenación urbana EDL 1992/15748 , al describir la gradual incorporación de los derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario -derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación-.

DECIMOTERCERO.- "En el supuesto examinado sólo hubiera podido hablarse de una privación de derechos patrimoniales propios del contenido del derecho de propiedad ya incorporados en el supuesto, no alegado, de que el nuevo régimen de protección del suelo hubiera privado a su propietario de usos acordes con su clasificación como suelo no urbanizable -agrícolas, ganaderos, forestales, etc.- de los que se hubiera visto privado, atendido que el valor del llamado derecho a urbanizar puede entenderse concretado en el importe de los gastos a que dieron lugar los proyectos de urbanización". Sin embargo en modo alguno cabe considerar incorporado al patrimonio de la sociedad recurrente el derecho al valor urbanístico del terreno, dado que, aunque consta aprobado el Plan Parcial, así como el Proyecto de Urbanización y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, es lo cierto que ni estaba concedida la licencia de obras, solicitada el 2 de Junio de 1990, "aunque fuera informada favorablemente, salvo pequeños detalles", ni resulta trascendente la autorización previa de la Consejería de Turismo, ni aparecen iniciadas las obras de urbanización, antes bien resulta lo contrario del dictamen pericial emitido

dentro del periodo probatorio abierto en el proceso, al informar (folio 131 de los autos)"que en el suelo correspondiente al Plan Parcial "Canal den Marti", en el momento de la entrada en vigor de la Ley 1/91 EDL 1991/12772 , únicamente se había alcanzado la aprobación definitiva del Plan Parcial y Proyecto de urbanización, sin haberse cumplimentado los deberes de cesión, equidistribución y urbanización; en tal suelo únicamente se había adquirido el derecho a urbanizar, de entre los contemplados en la Ley, según los criterios de la misma." En consecuencia en modo alguno puede entenderse incorporado al patrimonio de la entidad propietaria el derecho al valor urbanístico pretendido, pues el Plan Parcial no se encontraba en ejecución ni puede afirmarse que la inexecución fuera imputable a la Administración.

DECIMOCUARTO.- La expropiación anterior, que no necesita de mayores consideraciones, aunque nos remitimos expresamente a cuanto argumentábamos en las sentencias citadas en el fundamento segundo, es determinante tanto de la estimación del recurso de casación formalizado, en cuanto resulta procedente el segundo motivo articulado en el escrito de interposición, (aunque debamos, reconocer que la doctrina científica no trasciende a efectos casacionales), como de la parcial estimación del recurso contencioso-administrativo en su día promovido, pues sólo cabe estimar indemnizables como plenamente acreditados, los honorarios que han sido devengados y satisfechos por la elaboración del Plan Parcial, de los Proyectos Básicos de Urbanización y del Conjunto Residencial y del Anteproyecto de infraestructura, sin posible inclusión de gastos de urbanización, no producidos, ni los derechos a los aprovechamientos urbanísticos que venían establecidos en la anterior ordenación, en cuanto no habían sido patrimonializados por la sociedad recurrente, al igual que ocurre con los pretendidos por lucro cesante.

DECIMOQUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.2 de la Ley Jurisdiccional, no procede hacer pronunciamiento especial sobre las costas causadas en la instancia y en cuanto a las de éste recurso, cada parte satisfará las suyas.

FALLO

Que declarando haber lugar al recurso de casación núm. 7217/95, promovido por la representación procesal de la entidad mercantil "P., S.A.", contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Baleares, de fecha 19 de Julio de 1995, por la cual fue íntegramente desestimado el recurso número 967/93, tras rechazar en la fundamentación jurídica el planteamiento, solicitado, de la cuestión inconstitucional, casamos la meritada resolución judicial, dejándola sin efecto, y contrariamente estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo, anulando el acto administrativo impugnado, por no ser conforme a derecho, y reconocemos el derecho de la sociedad recurrente a ser indemnizada por la Comunidad de las Islas Baleares exclusivamente en la suma de 13.736.171 (trece millones setecientos treinta y seis mil ciento setenta y una) pesetas y a que le sean abonados los correspondientes intereses legales de tal cantidad, desde la fecha en que fue presentada en el registro de entrada (5 de Marzo de 1992), la inicial reclamación administrativa (5 de Marzo de 1992), hasta el completo pago de la suma reconocida como indemnización, sin que hagamos pronunciamiento especial sobre las costas causadas en la instancia y, en cuanto a las de éste recurso, cada parte satisfará las suyas.

Así por esta nuestra sentencia,, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Francisco José Hernando Santiago.- Pedro Antonio Mateos García.- Juan Antonio Xiol Ríos.- Jesús Ernesto Peces Morate.- Francisco González Navarro.- José Manuel Sieira Míguez.- Enrique Lecumberri Martí.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. Pedro Antonio Mateos García, estando celebrando audiencia pública el mismo día de su fecha la Sala Tercera Sección Sexta del Tribunal Supremo. Certifico.