

**Resumen**

*Respecto a la solicitud de indemnización formulada, por la mercantil recurrente, al entender que con la alteración del régimen urbanístico, que clasificó como inedificables determinados terrenos, fue privada del contenido económico que aquellos tenían por su aprovechamiento urbanístico. Entiende, el TS, que la promulgación de la Ley autonómica, que declaró espacio natural de especial protección, la zona en la que se había proyectado la urbanización, hizo imposible el desarrollo de ésta. En consecuencia, declara que los gastos realizados 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, 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. Efectivamente, el Tribunal, haciéndose eco de la doctrina establecida sobre la materia, acoge la pretensión indemnizatoria de las cantidades satisfechas por los honorarios correspondientes a la redacción del Plan Parcial y a su modificación, y a los proyectos de urbanización, así como el coste de las obras realizadas para viales; sin embargo estima improcedente la indemnización, otorgada en la instancia, correspondiente al detrimento que sufrió sobre el "derecho a urbanizar", dado que el mismo no había sido patrimonializado, al no ser aprobado, en la fecha en que entró en vigor la Ley modificadora, el correspondiente proyecto de urbanización, siendo por tanto, inexistente la posibilidad legal de urbanización.*

**NORMATIVA ESTUDIADA**

RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana art.87.2

**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

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

**URBANISMO**

**FICHA TÉCNICA**

Procedimiento:Recurso de casación

**Legislación**

Aplica art.87 de RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana

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

Cita 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 4/1989 de 27 marzo 1989. Conservación de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres

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.9.2, art.9.3, art.23, art.24, art.33, art.106, art.121, art.148.1, art.148.9, art.149 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Cita art.4.2 de RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana  
Cita edm.o 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  
Cita art.1 de Ley de 16 diciembre 1954. Expropiación Forzosa

### Jurisprudencia

Cita STS Sala 3ª de 16 mayo 2000 (J2000/11990)  
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 (J1998/1889)  
Cita STS Sala 3ª de 17 febrero 1998 (J1998/1090)  
Cita STC Pleno de 13 febrero 1997 (J1997/57)  
Cita STS Sala 3ª de 26 enero 1996 (J1996/320)  
Cita STS Sala 3ª de 27 junio 1994 (J1994/10931)  
Cita STS Sala 3ª de 15 noviembre 1993 (J1993/10311)  
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 30 diciembre 1992 (J1992/12908)  
Cita STS Sala 3ª de 1 diciembre 1992 (J1992/11862)  
Cita STS Sala 3ª de 24 abril 1992 (J1992/3968)  
Cita STS Sala 3ª de 4 marzo 1992 (J1992/2069)  
Cita STS Sala 3ª de 17 junio 1989 (J1989/6160)  
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"

En la Villa de Madrid, a trece de Junio 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. 2438/96, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. D. Melquiades Alvarez-Buylla y Alvarez en nombre y representación de la entidad Promociones A., S.A., Anne y Michel, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, con fecha 6 de Febrero de 1996, en el recurso contencioso administrativo núm. 43/1994, en reclamación de indemnización por daños y perjuicios ocasionados por la aprobación por el Parlamento Balear de la Ley 1/91 de 30 de enero sobre Espacios Protegidos y por la que se declaran los terrenos propiedad de los recurrentes como Area Rural de Interés Paisajístico. 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.- Estimamos parcialmente el recurso.

Segundo.- Declaramos no ser conformes a Derecho y anulamos los actos presuntos recurridos.

Tercero.- Declaramos el derecho de "Promociones A., Sociedad Anónima", a ser indemnizada por la Comunidad Autónoma en la cantidad que se determine en periodo de ejecución de la sentencia, de acuerdo con las bases fijadas en el décimo fundamento.

Cuarto.- Desestimamos las restantes pretensiones de "Promociones A., Sociedad Anónima".

Quinto.- Sin costas."

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, por la representación procesal de la entidad Promociones A. S.A. y Dª Anne y D. Michel se preparó recurso de casación, que por providencia de 21 de Febrero de 1996, 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. Melquiades Alvarez-Buylla y Alvarez 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, "1º. Estimando el Motivo I del recurso, case y anule la sentencia recurrida en cuanto no admite estimar la cuestión previa de inconstitucionalidad y proceda a plantear ante el Tribunal constitucional, haciendo uso de

lo prevenido en el art. 35 de la L.O. del Tribunal Constitucional, "cuestión previa de inconstitucionalidad en relación a la Ley 1/84 de 14 de marzo de "Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial, así como en relación a la denominada "Ley 1/91" sobre "Espacios Protegidos" e inste asimismo, que el Pleno del Tribunal Constitucional declare dicha "Inconstitucionalidad" y la derogación de las normas dictadas con los efectos prevenidos en el art. 38 de la Ley Orgánica citada. 2º. Asimismo para el caso de no plantear dicha "cuestión previa de inconstitucionalidad" o de recaer Resolución del Tribunal constitucional desfavorable a su admisión o a la inconstitucionalidad predicada con la Sentencia recurrida, previos los trámites precisos, dicte Sentencia por la que, estimando el presente Recurso interpuesto parcialmente contra la indicada sentencia, procediendo a su casación y anulación por cuanto procede desestimar el derecho de mis principales a obtener la indemnización correspondiente por la pérdida del derecho al aprovechamiento urbanístico y en cuanto estimar que la indemnización por daños y perjuicios procedente por la pérdida del derecho a urbanizar debe ser tan solo la cantidad de 19.993.500 ptas. en lugar de los que les correspondería en aplicación del ordenamiento jurídico, así como los demás gastos interesados en los pedimentos de esta parte. Todo ello con imposición de costas a quien se oponga a estas pretensiones."

CUARTO.- 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.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo el día 6 de Junio 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 recurso de casación que decidimos, se impugna la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Baleares, en cuya virtud y tras razonar muy ampliamente en la fundamentación jurídica la negativa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solicitado, fue parcialmente estimado 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 autonómica 1/1991, de 30 de Enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Población de las Islas Baleares EDL 1991/12772 , anulando los acuerdos presuntos recurridos, por no ser conformes a derecho, y declarando el derecho de "Promociones A., S.A." a ser indemnizada por la Comunidad Autónoma, "en la cantidad que se determine en ejecución de sentencia, de acuerdo con las bases fijadas en el décimo fundamento", y para fundamentar el recurso y alcanzar la casación pretendida, se arguye sustancialmente y en primer lugar que el rechazo de la cuestión de inconstitucionalidad infringe una pluralidad de arts. muy diversos, cuales son los de las Leyes 1/84 EDL 1984/9719 y 1/91 del Parlamento Balear EDL 1991/12772 , los 9.3 EDL 1978/3879 , 24, 33 EDL 1978/3879, 106 EDL 1978/3879 , 148.1 y 9, 149.1 EDL 1978/3879 y 23 EDL 1978/3879 y 149 de la Constitución española EDL 1978/3879 , la Ley estatal 4/89, de 27 de Marzo EDL 1989/12692 y distintos autos dictados por ésta Sala Tercera del Tribunal Supremo, para a continuación, en el segundo motivo articulado en el escrito de interposición, considerar vulnerados los arts. 9.2 EDL 1978/3879 , 24, 33 y 106 de nuestra Ley Supremo y el 1 de la Ley Expropiatoria EDL 1954/21 , en cuanto no ha sido reconocida la indemnización que, en aplicación del ordenamiento jurídico, devenía procedente, a pesar de concurrir los requisitos legalmente exigidos para alcanzar la reparación de la integridad patrimonial lesionada.

SEGUNDO.- La problemática litigiosa suscitada en el recurso y que dejamos expuesta en síntesis, ha sido ya contemplada y resuelta por ésta Sala en varias resoluciones, entre las cuales a modo de ejemplo podemos citar las de 17 de Febrero EDJ 1998/1090 y 6 de Marzo de 1998 EDJ 1998/1889 , 3 de Marzo EDJ 1999/1984 y 27 de Septiembre de 1999 EDJ 1999/28094 y 16 de Mayo de 2000 EDJ 2000/11990 , en las que esencialmente abordábamos las cuestiones que ahora se plantean en el actual recurso de casación, amparado en el ordinal cuarto del art. 95.1 de la Ley reguladora de nuestra jurisdicción de 1956 EDL 1956/42 , 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 demanden las particularidades concretas del recurso que decidimos.

TERCERO.- En orden al primer motivo de casación 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 , y 16 de Mayo de 2000 EDJ 2000/11990 , en la que expresamente y en presencia de motivo sustancialmente idéntico decíamos "que resulta inadmisibles, 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 EDJ 1996/320 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 EDL 1991/12772 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 por su aprovechamiento urbanístico, en los que, se dice, se llevaron a cabo obras de urbanización, concurriendo, pues, se afirma, 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 EDJ 1992/12908 , 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 arts. 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 art. 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."

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 EDJ 1993/2172 de esta misma Sala, 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 común EDL 1992/17271 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 art. 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 art. 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 núm. 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 1992/3968 y 26 de enero de 1993, recurso núm. 4017/1990 EDJ 1993/541 );

y 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, núm. 28/1997, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/1991 EDJ 1997/57 , (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 art. 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 art. 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 art. 87 de la citada ley. El plazo previsto en el art. 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 EDJ 1993/10311 , la ejecución del planeamiento reclama una importante participación de los ciudadanos -art. 4.2 de la Ley del Suelo de 1976 EDL 1976/979 y hoy, con matices, art. 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 1989/6160 -.

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 que dejamos consignadas en las motivaciones jurídicas 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 obligada referencia los hechos relatados en la sentencia impugnada, en la que literalmente se afirma: "El resultado de la prueba documental y pericial practicadas pone de manifiesto que los terrenos se encuentran casi en estado natural y virgen, prácticamente sin urbanización. A la entrada en vigor de la Ley 1/91, de 30 de Enero EDL 1991/12772 , no existía proyecto de urbanización ya que, según se señala en la demanda de la actora la aprobación definitiva de los mencionados proyectos de urbanización se llevó a cabo en virtud de la sentencia de esa digna Sala de 16 de Julio de 1991, en los autos 747/90, aunque también se aduce que alguna obra de desmonte y apertura de viales fue realizada en base al proyecto de urbanización que había sido aprobado el 15 de Abril de 1988. Tampoco se han realizado las cesiones gratuitas al Ayuntamiento de Andraitx, ni existen solares ni cabe hablar de equidistribución de los resultantes."

DECIMOPRIMERO.- El relato fáctico que dejamos transcrito en el fundamento anterior, ha de constituir, según anticipábamos, el obligado presupuesto en orden al enjuiciamiento de la problemática suscitada en el recurso de casación con relación a la indemnización pretendida, toda vez que no se ha aducido ni la infracción de concreta norma valorativa de la prueba, ni cuestionada la apreciación de la obrante en las actuaciones, y si recordamos cuando establecíamos en nuestra motivación jurídica séptima "para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento", así como las consecuencias extraídas de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 13 de Febrero de 1997 EDJ 1997/57 , es palmario cómo deviene procedente, aunque lo sea muy parcialmente, la pretensión actualizada en el proceso, pues habiendo sido edificables los terrenos con anterioridad, aprobado definitivamente el Plan Parcial o por mejor decir la modificación aprobada por la Comisión Provincial de Urbanismo el 29 de Julio de 1988, y no existiendo proyecto de urbanización en desarrollo de tal Modificación a la entrada en vigor de la Ley 1/1991, de 30 de Enero EDL 1991/12772 , según la prueba documental y pericial practicada, en la apreciación efectuada por la Sala de instancia, cual relatábamos antes, resultan perjuicios indemnizables por la Administración autonómica, en tesis general previstos ya en la disposición adicional sexta de la Ley 1/91 EDL 1991/12772 , y con arreglo ala doctrina establecida al respecto por ésta Sala, de una parte los honorarios correspondientes a la redacción del Plan parcial y a su modificación, y a los proyectos de urbanización, cuya cuantía, (6.251.222 ptas.) se desprende de la certificación expedida por el Secretario de la Delegación en Mallorca del Colegio Oficial de Arquitectos de Baleares con fecha 27 de Junio de 1994, obrante en los autos, a los que se hace especial referencia en el escrito de interposición de la casación, y, de otra las obras realizadas para viales, "que se encuentran en un estado muy primario de utilización (desbroce y desmonte)" valoradas por la Sala de instancia, con arreglo a la prueba obrante en las actuaciones en 2.412.370 pesetas, incluidos el beneficio industrial y el IVA, cantidades las referidas que son las integrantes de la indemnización verdaderamente debida, por cuanto, insistimos, el "casi estado natural y virgen de los terrenos, prácticamente sin urbanización", la inexistencia de proyecto de urbanización, desarrollo de la modificación del Plan Parcial aprobada el 29 de Julio de 1988, considerando además la imposibilidad legal de ejecutar la urbanización conforme al proyecto aprobado en primer lugar el 15 de Abril del mismo año 1988, aunque fuera aprobado con posterioridad aquel proyecto de urbanización (desarrollo de la modificación del Plan Parcial) en vía jurisdiccional por sentencia de 16 de Julio de 1991, la no realización de las cesiones gratuitas al Ayuntamiento y la "inexistencia de solares y de la equidistribución de los resultantes", son, todas ellas, circunstancias determinantes de que, al margen de la improcedencia de incluir, cual se consigna en la sentencia impugnada, los derechos correspondientes al aprovechamiento urbanístico, en razón de que no habían sido patrimonializados, ni expectativas futuras, como los beneficios del promotor, hayamos también de pronunciarnos en sentido negativo con respecto al concepto "derecho de urbanizar", expresamente reconocido por la Sala de instancia, toda vez que el mismo y precisamente con base en las especificaciones expuestas, no había sido tampoco patrimonializado, en cuanto el ejercicio del derecho no podía materializarse, desarrollarse, y, consecuentemente, no había alcanzado el necesario contenido patrimonial, al no haber sido aprobado, en la fecha en que entró en vigor la Ley 1/91, de 30 de Enero, el correspondiente proyecto de urbanización, resultando por ende, inexistente la posibilidad legal de la urbanización, inaplicable el art. 51 EDL 1991/12772 , en relación con el parcialmente anulado 24 por el Tribunal Constitucional del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio EDL 1992/15748 , e improcedente la indemnización reconocida del valor inicial más el cincuenta por ciento del coste estimado de la urbanización.

Ahora bien, como quiera que la Administración autonómica consintió la sentencia impugnada en el presente recurso de casación, compareciendo en el mismo sólo para formalizar su oposición, y que la prohibida "reformatio in peius", nos impide agravar la situación del recurrente, en relación con la indemnización correspondiente al concepto ahora analizado detenidamente "derecho a urbanizar", hemos de respetar, en la presente decisión, los pronunciamientos contenidos en la sentencia recurrida, tanto en relación con el aludido derecho, sea cual fuese el criterio de ésta Sala al respecto, ya expuesto, como a las obras realizadas, consistentes en "pequeña excavación para el trazado del vial...", valoradas en 2.412.370 pesetas, cuyas dos cantidades han de ser incrementadas con los 6.251.222 pesetas correspondientes al distinto concepto que reconocíamos en el fundamento décimo primero, por honorarios de redacción de planes parciales y de proyectos de urbanización.

DECIMOSEGUNDO.- En consecuencia con la exposición anterior, y por resultar procedente el segundo motivo articulado, en cuanto la sentencia impugnada conculca las normas del ordenamiento jurídico que regulan la responsabilidad patrimonial invocadas, hemos de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que está planteado el debate y en armonía con cuanto hemos razonado, sin que resulten necesarios mayores razonamientos, deviene obligado establecer de modo exclusivo como indemnización procedente, aparte de la reconocida por la Sala de instancia, las cantidades satisfechas por honorarios, desestimando las demás peticiones formuladas por la parte recurrente, 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, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.2 de la Ley Jurisdiccional de 1956.

## FALLO

Que declarando haber lugar al recurso de casación núm. 2438/96, promovido por la representación procesal de Promociones A. S.A., Anne y Michel, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Baleares de 6 de Febrero de 1996, por la cual fue parcialmente estimado el recurso núm. 43/1994 interpuesto contra la denegación presunta de la reclamación de daños y perjuicios formulada, casamos la meritada resolución judicial, dejándola sin efecto, y estimando también parcialmente el recurso contencioso-administrativo, anulamos el acto administrativo impugnado, por no ser conforme a derecho, y reconocemos el derecho de que la indemnización a percibir debe estar constituida también por la cantidad de 6.251.222 (seis millones doscientas cincuenta y un mil doscientas veintidós) pesetas, la cual ha de incrementar las reconocidas en la sentencia recurrida, ascendentes a 2.412.370 y 19.993.500, precisamente en los términos en ella establecidos, 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. 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.