



Roj: **STS 4289/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:4289**

Id Cendoj: **28079130052013100265**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **25/07/2013**

Nº de Recurso: **2918/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ BAL 219/2010,**  
**STS 4289/2013**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Julio de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **2918/2010** interpuesto por **D. Alejandro**, representado por el Procurador D. Antonio Sorribes Calle, siendo parte recurrida el **CONSEJO INSULAR DE MENORCA**, representado por el Procurador D. José Manuel Villasante García, promovido contra la Sentencia dictada el 24 de febrero de 2010 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en Recurso Contencioso-Administrativo 508/2005, sobre aprobación definitiva del Plan Territorial Insular de Menorca (PTM).

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 508/2005, promovido por **D. Alejandro** y en el que ha sido parte demandada el **CONSEJO INSULAR DE MALLORCA** y como codemandado el **AYUNTAMIENTO DE ALAIOR** contra la desestimación presunta de la solicitud presentada por el recurrente al Consejo Insular de Menorca en fecha 13 de mayo de 2004 para que: 1º) Acordase la revisión del planteamiento a fin de reclasificar un finca de su propiedad como suelo urbano, y, 2º) Subsidiariamente que se tenga por instado procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración insular, derivada de la desclasificación urbanística de la finca de su propiedad, con abono de la correspondiente indemnización.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 24 de febrero de 2010 del tenor literal siguiente:

*"FALLAMOS: 1º) Que DESESTIMAMOS el presente recurso contencioso administrativo.*

*2º) Que declaramos conforme al ordenamiento jurídico el acto administrativo impugnado y, en consecuencia, lo CONFIRMAMOS.*

*3º) No se hace expresa declaración en cuanto a costas procesales".*

**TERCERO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de **D. Alejandro** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 5 de mayo de 2010, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO** .- Emplazadas las partes, **D. Alejandro** compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 21 de junio de 2010 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos que consideró oportunos, solicitó a la Sala se dicte sentencia por la que case y anule la recurrida y resuelva de conformidad con lo solicitado en el escrito de demanda.



**QUINTO** .- Por providencia de fecha 7 de septiembre de 2010 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación, así como la remisión de los autos a la Sección Quinta de esta Sala para su sustanciación y por providencia de 19 de octubre de 2010 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo el **CONSEJO INSULAR DE MENORCA** en escrito presentado en fecha 13 de diciembre de 2010 en que solicita sentencia desestimando el recurso de casación.

**SEXTO** .- Por providencia de fecha 17 de junio de 2013 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 24 de julio de 2013, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**SÉPTIMO** .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Rafael Fernandez Valverde**, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en el presente recurso de casación 2918/2010 la Sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, dictó en fecha 24 de febrero de 2010, que desestimó el Recurso Contencioso-administrativo 508/2005 interpuesto por **D. Alejandro** contra la desestimación presunta de la solicitud presentada por el recurrente al Consejo Insular de Menorca en fecha 13 de mayo de 2004 para que: 1º) Se acordase la revisión del planteamiento a fin de reclasificar un finca de su propiedad como suelo urbano, y, 2º) subsidiariamente se tuviera por instado procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración insular, derivada de la desclasificación urbanística de la finca de su propiedad, con abono de la correspondiente indemnización.

**SEGUNDO** .- La Sala de instancia desestimó el recurso, en síntesis, por las siguientes razones:

a) En el Fundamento de Derecho Primero la Sala de instancia centra los términos de la controversia en el sentido de que el recurrente, propietario de una parcela de unos 5.317 m<sup>2</sup>, situada en la urbanización Cala en Porter (término municipal de Alaior), y que el Plan Territorial Insular de Menorca (en adelante PTM) recoge como "suelo no urbanizable", presentó escrito ante el Consejo Insular de Menorca en fecha 13 de mayo de 2004 alegando que dicha parcela tenía la clasificación de "suelo urbano" conforme al documento de Adaptación y Revisión del Plan General de Alaior aprobado definitivamente el 24 de marzo de 2004, por lo que el Plan Territorial debía restituir los terrenos a su correcta clasificación de suelo urbano o, subsidiariamente, proceder a satisfacer indemnización porque el PTM ha provocado una reducción del aprovechamiento urbanístico de los indicados terrenos ( artículo 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones ), no contestando la Administración insular dicha solicitud, por lo que, frente a la desestimación presunta, accede a la sede jurisdiccional.

b) La Sala destaca, a efectos de resolver la controversia, los siguientes antecedentes fácticos:

(1) Que el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Alaior aprobado definitivamente el 23 de septiembre de 1974 contemplaba que la parcela ahora litigiosa se encontraba en sector clasificado como "Suelo de Reserva Urbana" .

(2) Que en fecha 16 de mayo de 1977 se aprobó el Plan Parcial de Ordenación de Cala en Porter, que incluía la referida parcela identificada como "Poblado Típico II", siendo el sistema de actuación previsto el de compensación.

(3) No consta que se llegase a redactar ni aprobar Proyecto de Urbanización ni Proyecto de Compensación.

(4) No obstante lo anterior, la propiedad ejecutó algunas obras de infraestructura. En particular la red subterránea de Media Tensión y Centro de Transformación, con final de obra de 8 de febrero de 1989.

(5) En fecha 26 de enero de 1989 el recurrente solicitó licencia urbanística para la ejecución de obras en la repetida parcela, siendo informada negativamente en fecha 21 de marzo de 1.989 por adolecer de deficiencias.

(6) La Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, incluyó la parcela como suelo no urbanizable protegido en la categoría de Área Natural de Especial Interés (ANEI). En concreto la nº 11 de Menorca "De Biniparratx a Llucalari" que luego definida en el anexo gráfico abrazaría los terrenos del recurrente. No obstante, en el artículo 3.3º de la mencionada Ley se indicaba que "quedan, en cualquier caso, excluidos de las Áreas Naturales de Especial Interés, los suelos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de esta Ley" .

(7) En fecha 24 de marzo de 1994, la Comisión Insular de Urbanismo del Consejo Insular de Menorca aprueba definitivamente la Revisión del PGOU de Alaior en la que se contienen dos planos contradictorios entre sí



respecto a la clasificación del suelo de la parcela litigiosa. El plano de clasificación del suelo a escala 1: 5.000 aparece como suelo no urbanizable; mientras que en otro plano de ordenación y calificación del suelo urbano a escala 1:2.000 aparece como suelo urbano. En el artículo 110 de las Normas Urbanísticas de la referida "Adaptación y Revisión del PGOU de Alaior" aprobado definitivamente el 24 de marzo de 1994, se indica que *"para el ámbito de Cala'n Porter serán de aplicación las siguientes determinaciones: a) el Plan General clasifica el suelo delimitando por el Plan General aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo de Baleares en sesión 16.5.77 como suelo urbano"*.

(8) El Plan Territorial Insular de Menorca, aprobado definitivamente por el Consejo Insular de Menorca en fecha 25 de abril de 2003 (BOIB 16.05.2003), contempla que la parcela es suelo rústico protegido, Área de Protección Territorial.

(9) En fecha 19 de abril de 2004 el Ayuntamiento de Alaior emite información urbanística referente a la indicada parcela en la que precisa que *"el texto refundido del documento de Adaptación y Revisión del Plan general de Ordenación de Alaior y su Término Municipal, aprobado definitivamente por la CIUM en sesión de 24.03.1994, recoge y clasifica el Sector Cala en Porter, como suelo urbano, tras introducir diferentes intervenciones, entre las que nos encontramos la adecuación de límites a las determinaciones de la expresada Ley 1/1991. A mayor abundamiento, cabe indicar que la práctica totalidad del suelo en cuestión, queda incluido en el deslinde provisional del dominio público marítimo terrestre y su límite provisional de la zona de servidumbre"*.

(10) El recurrente, que no impugnó el Plan Territorial Insular, en fecha 13 de mayo de 2004 presenta solicitud ante el Consejo Insular de Menorca para que: 1º) Se acordase la revisión del planteamiento a fin de reclasificar un finca de su propiedad como suelo urbano, y 2º) Subsidiariamente que se tuviera por instado procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración insular, derivada de la desclasificación urbanística de la finca de su propiedad, con abono de la correspondiente indemnización, que basó en el siguiente esquema argumental:

I.- Que procedió a ejecutar las obras de urbanización precisas para dotar al suelo de los preceptivos servicios urbanísticos, disponiendo de autorización previa de la Consejería de Turismo para la construcción de apartamentos turísticos en la indicada parcela.

II.- Que si bien en el anexo gráfico de la Ley 1/1991 de Espacios Naturales se contemplaba que la parcela pasaba a ser suelo no urbanizable protegido, sin embargo es de aplicación lo previsto en el artículo 3.3º de la mencionada Ley conforme al cual *"quedan, en cualquier caso, excluidos de las Áreas Naturales de Especial Interés, los suelos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de esta Ley"* y los terrenos en cuestión serían suelo clasificados como urbano al disponer de los servicios urbanísticos básicos.

III. Ya fuese por lo anterior, o con independencia de ello, la Revisión del PGOU de Alaior aprobada el 24 de marzo de 1994 *"procedió a clasificar el sector Cala en Porter como suelo urbano"*.

IV.- Estando en presencia de un suelo urbano que nunca ha perdido tal condición, el Plan Territorial Insular procede a desclasificar dicha parcela, por lo que procede que se rectifique y se reponga su condición de suelo urbano o, subsidiariamente, que se le indemnice por la pérdida de aprovechamientos urbanísticos y por la inutilidad de los gastos invertidos en la urbanización.

c) Centrado así el debate, la Sala examina en el Fundamento de Derecho Segundo la clasificación de los terrenos al momento de la entrada en vigor de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales de las Islas Baleares (LENIB) y la forma en que tales terrenos quedaron afectados por esa Ley, considerando que si eran urbanos entonces quedaban excluidos del Área Natural de Especial Interés --ANEI-- nº 11 por efecto del artículo 3.3º de la mencionada Ley, mientras que, si no tenían dicha condición --entonces sí estaban incluidos en el ANEI-- el Plan Territorial de Menorca plasma la categoría ANEI que ya tenían tales terrenos, concluyendo que el planeamiento general entonces vigente (el PGOU de 1974) no contemplaba dichos terrenos como suelo urbano sino suelo de *"reserva urbana"* equivalente al actual urbanizable, por lo que entiende que *"(...) desde el punto de vista del planeamiento formal, no puede invocarse la aplicación del art. 3.3º de la Ley 1/1991 de Espacios Naturales"*.

Descartada la clasificación formal de los terrenos como suelo urbano, la Sala examina la posibilidad de que fueran suelo urbano conforme al artículo 2.1 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, entonces vigente, esto es, suelo urbano por consolidación o por servicios en referencia en este caso a los *"terrenos dotados de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ello exista o se haya de construir"*, y que el artículo 3.3 de la Ley 1/1991 se refiriese también a los suelos no clasificados formalmente como urbano en el planeamiento municipal, pero que lo fuesen por servicios o consolidación, concluyendo respecto de considerar los terrenos como urbanos por servicios al tiempo de la entrada en vigor



de la LENIB, en el sentido de que la carga de la prueba corresponde a la parte recurrente y si bien es cierto que ha acreditado que disponía de suministro de energía eléctrica y acceso rodado, sin embargo:

*"(...) 1º no consta que dispusiera de abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales ya que a la demanda se acompaña como documento nº 11 un informe técnico municipal de fecha 07.05.1987 que precisamente deniega la conexión con la red municipal hasta que se presente un proyecto técnico que se desconoce si se llegó a presentar.*

*2º) Pese a que la parte recurrente acredita que llegó a disponer de autorizaciones para la evacuación de aguas residuales por medio de la realización de un sondeo de absorción primero, y luego por medio de una planta depuradora de aguas residuales, lo relevante es que no consta que se llegasen a realizar dichas infraestructuras.*

*En consecuencia, no consta que los terrenos cumplieren con los requisitos de disponer de la totalidad de los servicios exigidos en el art. 2.1º del RDL 16/1981, entonces vigente y menos que cumplieren con el requisito adicional impuesto por la Jurisprudencia del TS de que estuviesen "integrados en la malla urbana", integración que no concurre en nuestro caso por cuanto se trata de terrenos perimetrales -externos- al casco urbano consolidado y separado de éste por una calle.*

*Lo anterior sólo puede significar que a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Espacios Naturales (10.03.1991), las parcelas no reunían con los servicios precisos para tener la condición de suelo urbano y por tanto quedaban automáticamente clasificadas como suelo rústico protegido con la categoría ANEI e insertadas en ANEI nº 11 de Menorca "De Biniparratx a Llucalari", sin que les fuera de aplicación la excepción de su artículo 3.3".*

d) En el Fundamento de Derecho Tercero la sentencia examina la alegación del recurrente de que la Revisión del PGOU de 1994 clasificó los terrenos como urbano, negada por las Administraciones quienes alegaron que simplemente existía contradicción entre dos planos del documento de Revisión y que ésta debía resolverse interpretando ser erróneo el plano en el que se recoge una clasificación urbana incompatible con la Ley de Espacios Naturales, controversia que es resuelta por la Sala de instancia al concluir que el PGOU de 1994 los clasificaba como suelo "urbano", porque *"(...) lo relevante es que no nos encontramos únicamente con la simple "contradicción de planos" a la que aluden las codemandadas, sino que el art. 110 de las Normas Urbanísticas del documento de "Adaptación y Revisión del PGOU de Alaior" aprobado definitivamente el 24.03.1994 precisa que "Para el ámbito de Cala'n Porter serán de aplicación las siguientes determinaciones: a) el Plan General clasifica el suelo delimitando por el Plan General aprobado por la CPU de Baleares en sesión 16.5.77 como suelo urbano". Recordemos que lo aprobado por la CPU de Baleares en sesión de 16.5.77 es el Plan Parcial de Ordenación de Cala en Porter que incluía la parcela aquí litigiosa identificada como "poblado Típico II", con sistema de actuación de "compensación".*

*En aplicación de la doctrina jurisprudencial de que en caso de contradicción debe prevalecer la norma escrita, no cabe sino concluir que la Revisión del PGOU de Alaior de 1994 sí contemplaba la parcela litigiosa como suelo urbano.*

*De hecho, la recurrente aporta certificaciones urbanísticas expedidas por el Ayuntamiento de Alaior (como la de fecha 19.04.2004) referente a la indicada parcela en la que precisa que "el texto refundido del documento de Adaptación y revisión del Plan general de Ordenación de Alaior y su Término Municipal, aprobado definitivamente por la CIUM en sesión de 24.03.1994, recoge y clasifica el Sector Cala en Porter, como suelo urbano", aunque después añadida que el suelo interesado también quedó incluido en su totalidad en la delimitación del ANEI-11 de la Ley 1/1991.*

*En definitiva, con la misma claridad que se ha indicado que los terrenos quedaron clasificados como no urbanizables de especial protección por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios naturales; debe reconocerse que la Revisión del PGOU/1994 los identificaba como suelo "urbano".*

No obstante lo anterior, ante estas diferentes clasificaciones operadas por la Ley 1/1991 y el PGOU de 1994 la Sala efectúa las siguientes precisiones:

*" 1º) que si por lo valorado en el Fundamento Jurídico anterior la Ley 1/1991 de Espacios Naturales había clasificado el suelo como no urbanizable protegido, desde luego una norma de rango reglamentario como lo era el PGOU no podía clasificar como suelo urbano los mismos terrenos, contraviniendo así una norma que con rango de Ley los había protegido. Véase art. 7 de la LEN. Sólo la misma Ley o una posterior podía habilitar al planificador a tal efecto y no consta dicha habilitación para los terrenos en cuestión.*

*2º) lo anterior trae como consecuencia que el PGOU/1994 era disconforme a derecho en este punto y debería ser corregido. Corrección que no podemos hacer ahora de oficio por la vía del art. 27 de la LRJCA ya que: a) no se está impugnando acto fundado en la invalidez del PGOU, sino que precisamente el acto aquí impugnado se*



*fundamenta en el PTI y b) que con la publicación en el BOIB de 02.02.2010 ha entrado en vigor la Revisión del PGOU de Alaior adaptado al PTI, quedando sin efecto la incoherencia advertida ".*

e) Finalmente, en el Fundamento de Derecho Quinto la Sala examina las consecuencias de la contradictoria clasificación de los terrenos operada por dos tipos de Normas, La Ley de Espacios Naturales de las Islas Baleares y el Plan General de Ordenación Urbana de 1994 de cara a la pretensión principal de que se revisara el PTM para reclasificar los terrenos como suelo urbano, cuestión que es resuelta partiendo de la base de que habiendo clasificado la parcela el Plan Territorial Insular de Menorca — aprobado definitivamente por el Consejo Insular de Menorca en fecha 25.04.2003 (BOIB 16.05.2003)—, como suelo rústico protegido, Área de protección territorial y que dicho Plan no fue impugnado por el recurrente, habiendo devenido firme y consentida, el examen de legalidad no debe proyectarse ahora sobre el PTM, sino sobre la *"desestimación presunta de la petición de su modificación"*, considerando que es totalmente conforme a derecho que el Consejo Insular rechace la pretensión de modificación del PTM para clasificar como suelo urbano la parcela porque, entre otras muchas razones, la Ley de Espacios Naturales lo impide.

Por último, la pretensión de responsabilidad patrimonial en que supuestamente habría incurrido el Consejo Insular de Menorca al clasificar como suelo rústico una parcela que en el PGOU figuraba como suelo urbano, es rechazada por cuanto el PTM, ante la tesitura de dos normas antagónicas respecto a la clasificación del suelo en cuestión y siendo las dos de aplicación directa, vino obligada a aplicar la clasificación que resultaba de la norma de rango legal y por tanto prevalente, añadiendo que esta decisión no generó perjuicio indemnizable al recurrente por cuanto respecto de la reducción de aprovechamientos, *"(...) 1º no había aprovechamientos patrimonializados susceptibles de ser reducidos o suprimidos. En concreto, ni se había aprobado definitivamente el proyecto de urbanización, ni se había integrado la parcela en proyecto de compensación alguno, ni gozaba de los servicios urbanísticos básicos. La clasificación como suelo "urbano" era nula por contravenir una norma de rango legal y de la clasificación formal por la Revisión/1994 no cabe extraer automáticamente la incorporación de aprovechamientos inexistentes"*; y respecto de la indemnización por gastos devenidos inútiles, también la desestima porque *" 2º tampoco el Consell Insular debe indemnizar por los gastos "devenidos inútiles" por la disposición del PTI ya que los gastos reclamados, todos son anteriores a 1991 y la decisión normativa que determinó su inutilidad fue precisamente la Ley 1/1991 de Espacios Naturales que clasificó a no urbanizable la referida parcela. Así, es reclamación que debería haberse solicitado del "Estado Legislador" (ver Disposición Adicional 6ª de la Ley 1/1991 ). Cuando en 1994 la Revisión PGOU/1994 recoge la parcela como "urbana", ya ha prescrito el derecho a reclamar unos gastos a los que el ahora recurrente había renunciado. En conclusión, la Revisión del PGOU de 1994 no podía alterar la clasificación del suelo que por la Ley 1/1991 había quedado como suelo rústico de especial protección"*, aunque reconoce el derecho del recurrente a ser indemnizado por los daños y perjuicios por el error producido en el PGOU de 1994 ya que *" si por error en los planos contradictorios de la Revisión o en la contradicción entre algunos de estos y la norma escrita se generó en el recurrente la duda respecto a su correcta clasificación, las consecuencias no pueden ser la de que el Plan territorial tenga que asumir una clasificación ilegal, sino otras como las de que el ahora recurrente pueda reclamar de las administraciones intervinientes en la aprobación del la Revisión PGOU/1994 los daños y perjuicios derivados de la confusión provocada por la ilegal revisión. No puede obviarse que las Administraciones codemandadas -incluida el Consell Insular cuya Comisión Insular de Urbanismo aprobó definitivamente la Revisión del PGOU ALAIOR sin efectuar el correcto control de legalidad- intervinieron en la indebida identificación como suelo urbano de los terrenos y sin duda el propietario podrá reclamar responsabilidad patrimonial en el caso de haber asumido gastos en la confianza de la legalidad de la Revisión del planeamiento municipal.*

*A modo de ejemplo, si por figurar como urbano en el PGOU y en el Catastro el recurrente ha venido abonando los impuestos municipales como "urbana" y no en el catastro de "rústica", sin duda es un gasto inútil provocado por el error de las administraciones aquí codemandadas.*

*Pero no son los gastos por los que aquí se reclama (los interesados son anteriores a la Revisión de 1994), por lo que una vez que tras esta sentencia se ha clarificado que la disfunción radicaba en la Revisión/1994, se ha de reconocer al recurrente el plazo de un año -a contar desde la notificación de esta sentencia- para interesar de las Administraciones codemandadas aquellos daños y perjuicios que se le han provocado con la incorrecta o errónea clasificación de su parcela en el PGOU/1994. Y decimos desde esta sentencia porque es ahora cuando se ha constatado la ilegalidad de la Revisión de 1994 y ya se ha explicado la imposibilidad de acordar en esta sentencia la declaración de nulidad de la disposición ilegal del planeamiento municipal. Con la publicación en el BOIB de 02.02.2010 ha entrado en vigor la Revisión del PGOU de Alaior adaptado al PTI, quedando sin efecto la incoherencia advertida, de modo que los daños y perjuicios son los producidos entre la aprobación definitiva de la Revisión/1994 y el 02.02.2010.*

*Aclarado lo anterior, no resta sino desestimarse el recurso contencioso-administrativo y con ello la pretensión de que el Consell Insular de Menorca reclasifique los terrenos como urbanos, -por estar previamente clasificados*



como no urbanizables de especial protección por norma con rango de Ley sin que una norma reglamentaria (PTI) pueda alterar dicha clasificación- y tampoco el reconocimiento de responsabilidad patrimonial derivada del PTI, al contemplar éste como suelo no urbanizable unos terrenos ya clasificados así por la Ley 1/1991".

**TERCERO** .- Contra esta Sentencia **D. Alejandro** ha interpuesto el presente recurso de casación en el que desarrolla tres motivos de impugnación, todos ellos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, siendo sus enunciados los siguiente:

*Motivo primero* , por infracción de la jurisprudencia sobre el carácter reglado de la clasificación del suelo urbano. En el caso de autos, el suelo contaba, por una parte, con los elementos de urbanización necesarios para clasificarse como urbano y, de otra, las obras de urbanización que se ejecutaron se hicieron en desarrollo de las previsiones de Plan Parcial.

*Motivo segundo* , por infracción artículo 218.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC ), en la medida en que las sentencias deben motivarse, expresando las razones de la valoración de la prueba, incurriendo el *Tribunal a quo* en valoración arbitraria de la prueba en cuanto a la existencia de los servicios urbanísticos en los terrenos.

*Motivo tercero* , por infracción jurisprudencia relativa a la responsabilidad del Estado Legislador ( SSTC 227/1988 , 28/1997 y 248/00 ) ya que el cómputo del plazo de un año para instar la acción de responsabilidad comienza a correr desde que la Administración dicta el acto aplicativo de la Ley o desde la efectividad del acto lesivo y no desde la fecha en que se dictó la Ley generadora de la responsabilidad, como así parece desprenderse de la sentencia impugnada, añadiendo que el análisis debe girar en torno a, (1) si son o no indemnizables la privación de derechos urbanísticos consolidados, habida cuenta de que los aprovechamientos urbanísticos se habían patrimonializado y (2) los gastos devenidos inútiles, así como el importe de las obras de urbanización ya ejecutadas en consideración directa a la actividad empresarial urbanizadora, realizados en la confianza legítima de que el planeamiento aprobado se iba a ejecutar, que son negados en la sentencia.

**CUARTO** .- El *motivo primero* no puede ser acogido por las razones que a continuación exponemos.

La cuestión nuclear sobre la que pivota este motivo consiste en dilucidar si los terrenos litigiosos cumplen los requisitos precisos para su clasificación urbana, y siendo tal clasificación reglada --como así ha tenido ocasión de declarar esta Sala en repetidas sentencias, cuya reiteración y general conocimiento excusa mayores detalles--, no está de más iniciar nuestro examen recordando los criterios legales y la jurisprudencia de esta Sala sobre los requisitos para tal clasificación urbana.

El artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV ) --que, en síntesis asumió el contenido del artículo 10 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLS92), que, a su vez, reprodujo el contenido del artículo 78 del anterior Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , entonces aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLS76)--, dispone, en su apartado a) que "*Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística*" .

Por su parte, el 21.a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), perfila los mencionados requisitos en los siguientes términos: "*que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de constituir*" .

(Con posterioridad a los hechos, el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), en la redacción dada a su artículo 12.3 por la reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación , regeneración y renovación urbanas (LRRR), se establece una nueva definición --sin duda siguiendo los criterios jurisprudenciales que a continuación exponemos-- de la actual "*Situación básica de suelo urbanizado*" :

"3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:



- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto". )

La jurisprudencia de esta Sala ha declarado que "la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 de la Ley del Suelo no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquella no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables" ( Sentencias de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003 ).

En la Sentencias de 7 de julio de 2003 expusimos que "la "reviviscencia" del viejo Texto de 1976 determina, asimismo, la entrada en juego de los artículos 23 a) del Reglamento de Planeamiento y 2.1.a) del Real Decreto-Ley 16/81 , que exigen el requisito de la suficiencia de los servicios urbanísticos para que los terrenos puedan ser considerados como suelo urbano. Este criterio de la suficiencia de los servicios, junto con el de la inserción de los terrenos en la malla urbana, principio recogido expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, han venido marcando la jurisprudencia de este Tribunal en orden a la clasificación del suelo urbano, de suerte que cuando, como ocurre en el presente caso, los servicios no son suficientes para la edificación que haya de construirse, o siéndolo no estén insertos en la referida malla urbana, esta Sala viene negando a tales terrenos la consideración de suelo urbano", y en la de 27 de junio de 2003 que "si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno ( sentencias de 16 de abril de 2001 , 17 de septiembre y 7 de junio de 1999 , y las que en esta última se citan)".

También ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo (Sentencias de 21 de Julio de 1997 , 6 de Marzo de 1997 , 18 de Diciembre de 1997 y 13 de Mayo de 1998 , entre otras), que "no es ni siquiera bastante para que un terreno sea clasificado como urbano que tenga los servicios requeridos legalmente, pues en todo caso es necesario que el terreno se encuentre en la malla urbana, o, lo que es lo mismo, que un terreno que se encuentra aislado de toda urbanización no merece la clasificación de urbano por más que ocasionalmente tenga los servicios urbanísticos a pie de parcela, es decir, los tenga porque pasen por allí casualmente y no porque la acción urbanizadora haya llegado a ella misma ( Sentencias de este Tribunal Supremo de 14 de Marzo de 1993 , 23 de Noviembre de 1993 , 3 de Octubre de 1995 , 2 de Octubre de 1995 y 7 de Marzo de 1995 , etc.). Y esto es lo que aquí ocurre. Aunque el terreno tuviera los servicios urbanísticos ello no es suficiente para merecer la clasificación, porque conforme a lo dicho, no se encuentra en la malla urbana" ( Sentencias de 4 de Febrero de 1999 y 13 de Mayo de 1998 ). También sobre el requisito de integración en malla urbana de la ciudad, las STS de 29 de abril de 2011 , RC 3857 / 2007 y de 21 de julio de 2011 , RC 3282 / 2007.

En la Sentencia de esta Sala de 23 de diciembre de 2004 recogimos el concepto que de malla o trama urbana ya se diera en la anterior de 7 de junio de 1999: "que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente".

A propósito —en concreto— del servicio de evacuación de aguas (saneamiento), necesario para poder otorgar a un terreno la clasificación de suelo urbano, existe una jurisprudencia consolidada de esta Sala que exige la conexión con la red general de alcantarillado y depuración de aguas residuales del municipio, sin que baste la mera existencia de una fosa séptica o de un pozo negro. SSTS de 23 de julio de 2010, RC 646/2006 ; 16



de octubre de 2009 , RC 4551 / 2005, y las que en ellas se citan y en la más reciente de 21 de julio de 2011, RC 3282/2007.

Pues bien, la parte recurrente insiste en la existencia de los servicios precisos para su clasificación urbana, sin tener en cuenta que la sentencia declara sobre la dotación de servicios,

(1) Que no sólo no se había acreditado que los terrenos dispusieran de los servicios de abastecimiento de agua, sino que lo que sí constaba era un informe técnico municipal de fecha 7 de mayo de 1987 que precisamente denegaba la conexión con la red municipal hasta que se presente un proyecto técnico, del que se desconoce si se llegó a presentar.

(2) Que tampoco se había acreditado la existencia de red para evacuación de aguas residuales, señalando que aunque sí constaba disponer de autorizaciones para la evacuación de aguas residuales, por medio de la realización de un sondeo de absorción primero, y luego por medio de una planta depuradora de aguas residuales, lo relevante es que no consta que se llegasen a realizar dichas infraestructuras.

(3) Que los terrenos no cumplían el requisito de integración en la malla urbana, al tratarse de terrenos perimetrales ---externos--- al casco urbano consolidado y separado de éste por una calle.

El incumplimiento, pues, de tales requisitos no podía tener otra consecuencia, de cara a la discutida clasificación del suelo y en atención al carácter reglado del suelo urbano que la imposibilidad de su clasificación como tal.

**QUINTO** .- El *motivo segundo* , en que se alega la infracción artículo 218.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC ) porque la Sala de instancia incurre en defecto de motivación y valoración arbitraria de la prueba en cuanto a la existencia de los servicios urbanísticos en los terrenos, tampoco puede acogerse.

El deber de motivación de las sentencias cumple un doble propósito: de un lado, pone de manifiesto por qué se ha realizado una determinada interpretación y aplicación de la ley, permitiendo con ello a los destinatarios conocer y comprender el contenido y alcance de la decisión para su posible impugnación y, de otro, permite comprobar que la decisión no es arbitraria, caprichosa o irrazonable, cuando sea revisada en vía de recurso ( artículo 120.1 de la Constitución y artículo 248.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial ).

En relación con la motivación de las resoluciones judiciales, requisito exigido, siempre, como enfatiza el artículo 120.3 de la Constitución , venimos recordando con la STC 6/2002 de 14 de enero , que *"la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Es por lo tanto ---y sobre todo--- una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad. En conclusión, una Sentencia que no dé respuesta a las cuestiones planteadas en el proceso, o de cuyo contenido no puedan extraerse cuáles son las razones próximas o remotas que justifican aquélla, es una decisión judicial que no sólo viola la Ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero, F. 3 ; 56/1987, de 14 de mayo, F. 3 ; 14/1991, de 28 de enero, F. 2 ; 122/1991, de 3 de junio, F. 2 ; 165/1993, de 18 de mayo, F. 4 ; 122/1994, de 25 de abril, F. 5 ; 5/1995, de 10 de enero, F. 3 ; 115/1996, de 25 de junio , F. 2 , 79/1996, de 20 de mayo, F. 3 ; 50/1997, de 18 de marzo, F. 4 y 139/2000, de 29 de mayo , F. 4)".*

Sin embargo, por otra parte, y como contrapeso de la anteriores afirmaciones, también se señala, en la STC 301/2000 de 13 de noviembre , que *"el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito ( SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4 ; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3 ; 66/1996, de 16 de abril, F. 5 ; 115/1996, de 25 de junio, F. 2 ; 116/1998, de 2 de junio, F. 3 ; 165/1999, de 27 de septiembre , F. 3)"* ; añadiendo la STC 187/2000, de 10 de julio , que *"no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógicamente y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso*





*en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, F. 2 ; 187/1998, de 28 de septiembre, F. 9 ; 215/1998, de 11 de noviembre, F. 3 y 206/1999, de 8 de noviembre , F. 3)".*

A propósito de la valoración de la prueba, ha de recordarse que la casación tiene como finalidad corregir los errores en que se haya podido incurrir en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, por lo que encuentra uno de sus límites tradicionales, por lo que hace al caso, en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia. Baste con señalar que cualquier alegación referida a una desacertada apreciación de la prueba debe tomar como presupuesto elemental que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los datos fácticos relevantes para decidir el proceso corresponden a la soberanía de la Sala de instancia, sin que pueda ser suplantado, o sustituido, en tal actividad, por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no está recogido, como motivo de casación, en el orden contencioso-administrativo .

Así pues, no estando incluido el error en la valoración de la prueba entre los motivos que se relacionan en el artículo 88.1 de la LRJCA , una reiteradísima doctrina de este Tribunal tiene declarado que el recurso de casación no puede fundarse en el error en que hubiese podido incurrir el Tribunal de instancia al valorar la prueba, salvo que concurren circunstancias excepcionales consistentes en que se haya alegado por el recurrente que se incurrió en infracción de normas o jurisprudencia reguladoras del valor tasado de determinadas pruebas, en los contados casos en que la apreciación de la prueba no es libre, sino tasada, o en aquéllos casos extremos en que el recurrente argumente que la apreciación de la prueba efectuada por la Sala de instancia fue de todo punto irracional, ilógica o arbitraria, - lo que es distinto de la discrepancia con la valoración- (en sentido análogo, Auto de 27 de octubre de 2011, RC 2982/2011 y Auto de 17 de noviembre de 2011, RC 2742/2011, entre otros). A este respecto, conviene insistir en que no basta con la mera alegación de la concurrencia de alguno de los supuestos anteriormente mencionados para que la discusión sobre la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia resulte admisible en casación, sino que obviamente es preciso que a dicha alegación se acompañe una argumentación razonada que le sirva de sustento.

Finalmente, respecto de la valoración irracional de la prueba, que es el reproche que se efectúa por la recurrente conectado a la concurrencia en los terrenos de los requisitos para su consideración urbana, en la STS de esta Sala de 6 de marzo de 2012, RC 1883 / 2009, hemos incidido en que estos supuestos en que se permite a esta Sala revisar la valoración de la prueba, por su carácter excepcional, "*(...) tienen carácter restrictivo, por lo que no basta la mera cita del precitado artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil , seguida de la simple alegación de que la apreciación de la prueba por la Sala a quo es ilógica o arbitraria, para franquear su examen por este Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo de la base de que la apreciación del Tribunal de instancia queda excluida del análisis casacional, la revisión de esa valoración en casación únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala de instancia se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente aportar los datos y razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido ( Sentencia de esta Sala de 15 de junio de 2011, recurso de casación 3844/2007 , entre otras )"*.

Proyectadas estas consideraciones sobre el caso que ahora nos ocupa, no apreciamos que la sentencia adolezca de déficit en la motivación respecto de las conclusiones a que llega sobre las características de los terrenos en orden a su consideración como suelo urbano, pues tal y como queda reflejado en el Fundamento de Derecho anterior, la sentencia, partiendo de que era al demandante a quien incumbía la carga de la prueba de que los terrenos reunían los requisitos para su consideración urbana, concluye, tras el examen del conjunto de medios de prueba puestos a su disposición, señalando que no cumplen tales requisitos, al carecer de dos de las redes, básicas y esenciales, propios del suelo urbano ---abastecimiento y saneamiento--- y que tampoco cumplen el requisito de integración en malla urbana.

Tal conclusión no está huérfana de razones, sino que aparecen consignadas en la sentencia, siguiendo una línea argumental coherente, lógica y entendible, por lo que carece de consistencia insistir en el reproche de falta de motivación.

Tampoco apreciamos que la valoración de los medios de prueba efectuada por la Sala de instancia en cuanto a las conclusiones a que llega de inexistencia de las redes de abastecimiento, saneamiento e imbricación en malla urbana sea arbitraria.

El hecho de que se trate de un hecho negativo constatado por la sentencia ---la inexistencia de abastecimiento y saneamiento y depuración--- en caso de que tales servicios existieran realmente en los terrenos le hubiera resultado relativamente fácil al recurrente acreditar su existencia material o física, lo que no logra, por lo que la alegación de arbitrariedad lo que trasluce es la mera discrepancia en cuanto a tal valoración, lo que nada tiene que ver con la arbitrariedad en la valoración.



**SEXTO** .- En el *motivo tercero* se alega la infracción jurisprudencia relativa a la responsabilidad del Estado Legislador ( SSTC 227/88 y 248/00 ), al entender que el cómputo del plazo de un año para instar la acción de responsabilidad comienza a correr desde que la Administración dicta el acto aplicativo de la Ley o desde la efectividad del acto lesivo y no desde la fecha en que se dictó la Ley generadora de la responsabilidad, como así parece desprenderse de la sentencia impugnada, añadiendo que el análisis debe girar en torno a (1) si son o no indemnizables la privación de derechos urbanísticos consolidados, habida cuenta de que los aprovechamientos urbanísticos se habían patrimonializado, y, (2) los gastos devenidos inútiles, así como el importe de las obras de urbanización ya ejecutadas en consideración directa a la actividad empresarial urbanizadora, realizados en la confianza legítima de que el planeamiento aprobado se iba a ejecutar, que son negados en la sentencia.

Con carácter previo debemos dejar constancia de que la recurrente da por sentado la conclusión de que *"no genera controversia la aplicación al caso de autos la procedencia de responsabilidad patrimonial derivada de acto legislativo"* habida cuenta de que ello es aceptado expresamente por la sentencia de instancia, que no es cierto que se trate de una afirmación que se desprende del texto de sentencia, pues, en realidad, ésta se limita a indicar que la *"responsabilidad patrimonial"* en que supuestamente habría incurrido el Consell Insular de Menorca —que es a la Administración a quien la recurrente dirige su pretensión— al clasificar como suelo rústico una parcela que en el PGOU figuraba como suelo urbano, debe rechazarse porque el PTM venía obligado a aplicar la clasificación que resultaba de la norma de rango legal, la Ley 1/1991, prevalente respecto de la clasificación contenida en una norma reglamentaria como era el PGOU de 1994, rechazando, por ello, que la ordenación contenida en el PTM —contra el que la recurrente no interpuso recurso administrativo o judicial alguno— provocara perjuicio indemnizable al recurrente por las razones ya conocidas, por cuanto (1) la indemnización por reducción de aprovechamientos no resultaba procedente ya que éstos no se habían patrimonializado debido al incumplimiento de los deberes de cesión y urbanización efectiva del suelo y la clasificación como suelo *"urbano"* en el PGOU de 1994 era nula por contravenir una norma de rango legal; y (2) tampoco resultaba procedente la indemnización por gastos *"devenidos inútiles"* como consecuencia de la ordenación prevista en el PTM, al ser todos los gastos reclamados anteriores a 1991 y la decisión normativa que determinó su inutilidad fue precisamente la Ley 1/1991 de Espacios Naturales que clasificó a no urbanizable la referida parcela, por lo que la reclamación debería haberse solicitado del Legislador, términos que no dejan lugar a dudas de que la Sala de instancia únicamente afirma la responsabilidad del legislador como simple hipótesis.

Hemos visto que la actuación administrativa impugnada consistió en la desestimación por silencio de las pretensiones dirigidas por la parte recurrente al Consejo Insular de Mallorca en escrito de fecha 12 de mayo de 2004, y que estaba directamente relacionadas con la clasificación de los terrenos de su propiedad en el Plan Territorial Insular de Menorca, aprobado el 25 de abril de 2003, como suelo rústico protegido, con la calificación de Área de Protección Territorial dentro del ámbito de Área Natural de Especial Interés, instando a la Administración, con carácter principal, 1) la reclasificación de los terrenos como suelo urbano y 2) como pretensión subsidiaria, y al amparo de los artículos 41, 43 y 44 de la LRSV, tener por instado procedimiento de responsabilidad patrimonial derivado de la desclasificación urbanística de los terrenos.

Tal pretensión se reitera en el suplico de demanda, si bien la pretensión indemnizatoria, que se sigue manteniendo como subsidiaria de no estimarse la principal de mantener la clasificación del suelo como urbano, ahora se concreta en las cantidades de 255.143,35 euros en concepto de gastos por honorarios profesionales; 8.000.000,00 de euros en concepto de valor urbanístico de los terrenos y 652.646,83 euros en concepto de obras de urbanización devenidas inútiles.

Los términos del escrito de 12 de mayo de 2004 y el suplico de demanda son reveladores de que la recurrente ejercitaba una *acción de responsabilidad patrimonial*, fundada en que el administrado no tiene el deber de soportar el daño que ha ocasionado una actuación administrativa que puede ser conforme a Derecho, por eso se pide con carácter subsidiario y para el caso de no estimarse la pretensión principal de mantenimiento de la clasificación urbana del suelo, y tal pretensión necesitaba haber sido planteada previamente ante la Administración a diferencia de la pretensión de indemnización de daños y perjuicios que puede hacerse directamente ante el tribunal.

Con este planteamiento de la recurrente, es menester recordar que es jurisprudencia consolidada de esta Sala que no es admisible que la responsabilidad patrimonial se plantee como pretensión subsidiaria para el caso de no que no se acceda a la pretensión principal de anulación del planeamiento o disposición, pues en tal caso es una pretensión autónoma de la anulación de la actuación administrativa recurrida y debe solicitarse previamente en vía administrativa, como así se indica en las STS de 2 de noviembre de 2012, RC 3464 / 2009 y RC 1524/2009 y de 18 de mayo de 2012, RC 61/2009 .



La sentencia declara como hecho probado que el sistema de actuación previsto en el Plan Parcial, aprobado el 16 de mayo de 1977, cuando había transcurrido más de un año de la entrada en vigor el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, era el de compensación, lo que determinaba la necesidad de que los propietarios del suelo iniciaran los trámites de constitución de la Junta de Compensación para el cumplimiento de las cargas urbanísticas de cesión, equidistribución y urbanización y, en el caso de pertenecer la totalidad de los terrenos a un solo propietario, como así alega el recurrente, iniciar el expediente previsto en el artículo 157.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, para la declaración de innecesariedad de constitución de la Junta, declaración que no consta que el recurrente hubiera instado.

Además, aun en el supuesto de no ser necesaria la constitución de la Junta de Compensación por el hecho antes apuntado, lo que exige su acreditación, sí resultaba preceptivo para la adquisición del derecho al aprovechamiento el cumplimiento de los deberes de cesión —lo que requería la redacción y aprobación del Proyecto de Compensación, si bien con el contenido previsto en el artículo 173 del RGU, esto es, " *la localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el Plan, así como la localización de las parcelas edificables, con señalamiento de aquellas en que se sitúe el 10 por 100 del aprovechamiento que corresponda a la Administración actuante* "—, que tampoco consta hiciera el recurrente.

Tampoco consta acreditado, como señala la sentencia, el cumplimiento del deber de urbanizar —que requería la redacción y aprobación del Proyecto de Urbanización que tenía carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y con el contenido previsto en los artículos 69 y 70 de su Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, y la ejecución material de las obras en él contempladas— lo cual, tampoco se efectuó.

Por lo demás, tal interpretación se ajusta a los supuestos en que esta Sala ha examinado supuestos de responsabilidad por actos del poder legislativo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, como es el caso de la STS de 17 de junio de 2009, RC 944/2005, en que se planteaba la posible indemnización por la desclasificación del suelo urbanizable a rústico operada por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Fiscales. En dicha STS, partiendo de la base de que "(...) *el marco normativo legal de la responsabilidad de lo que denominamos responsabilidad del Estado-Legislador se concreta en la Ley 30/1992 que expresamente regula —en el artículo 139.3— este singular tipo de responsabilidad. Se dispone en esta norma legal que "Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que estos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos". De manera que hemos de estar en la responsabilidad de la Administración por acto legislativo a la indicada regulación legal 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, ex artículos 106 y 121 de la CE, respectivamente. Este reconocimiento legal pretende regular un supuesto particular de responsabilidad al considerar que el poder legislativo puede originar también daños y perjuicios a los ciudadanos de modo similar a los que ocasionan los demás poderes del Estado. Teniendo singular importancia esta afirmación en los Estados compuestos por la pluralidad de órganos legislativos, parlamentos autonómicos, que comporta la aprobación de leyes, con las características de inmunidad al control judicial previsto en el artículo 106.1 de la CE, y sin sujeción a las normas que rigen la actuación los órganos administrativos, como pertenece a la propia naturaleza de la ley", consideramos que " solo cabe estimar la responsabilidad patrimonial por acto legislativo cuando se produce un daño efectivo debido a actos de aplicación de las leyes, que origina un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos afectados de manera concreta por las actuaciones administrativas anteriores y conexas con la aprobación de la Ley ", y que " la privación mediante acto legislativo de derechos de esta naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario, mediante la escalonada incorporación de derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario, tales como el derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, o el derecho a edificar y a la edificación. De manera que solo cuando los deberes del propietario en el proceso urbanizador han sido cumplidos puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial, toda vez que solo en tal caso ha contribuido a que dicho ejercicio sea posible "*.

En este sentido, esta Sala viene declarando que no puede considerarse incorporado al patrimonio del propietario el caso de un plan parcial aprobado que estaba escasamente ejecutado, pues " *en modo alguno puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor urbanístico del terreno, como pretenden los recurridos, dado que, por una parte, los planes parciales no se encontraban en modo alguno en un grado avanzado de ejecución, como demuestra el hecho de que los peritos arquitectos a los que se encargó la valoración del*



terreno afirmaron que no se observaba obra significativa de urbanización" ( STS 17 de febrero de 1998 recaída en el recurso de casación 327/1993 ).

En la STS de esta Sala, de 30 de junio de 2001, RC 8016/1995, recaída en un supuesto también de responsabilidad por acto legislativo, y también en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación con un plan parcial ya aprobado y en fase de ejecución cuando entra en vigor la Ley de la Comunidad Autónoma, se señala que *"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 ), lo cual ocurre: a) cuando existe 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 , 24 de abril de 1992 y 26 de enero de 1993, recurso número 4017/1990 ); 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 )"*.

Con todo, la Sala de instancia no niega *ad radice* la posibilidad de indemnización, pues reconoce que la indebida clasificación como suelo urbano en el PGOU de 1994 pudo generar en la recurrente confianza en la legalidad de tal clasificación, por lo que podría reclamar los gastos devengados por tal error clasificatorio, reconociendo al recurrente el plazo de un año —a contar desde la notificación de esta sentencia— para interesar de las Administraciones codemandadas aquellos daños y perjuicios que se le han provocado con la incorrecta o errónea clasificación de su parcela en el PGOU de 1994 que, por ello, podrán ser objeto de indemnización previa la tramitación del procedimiento específico, que no puede sustanciarse en el presente recurso, pues, según lo antes indicado, la pretensión de responsabilidad patrimonial debe ser objeto de reclamación previa y específica en vía administrativa.

Finalmente, es artificioso el debate, en el presente recurso de casación, del plazo del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la Ley 1/1991, de Parlamento Balear y la posible caducidad de la acción, ya la pretensión indemnizatoria planteada por la recurrente, además de no plantearse con carácter autónomo, debió dirigirse al Gobierno de la Comunidad Autónoma, no al Consejo Insular.

**SEPTIMO** .- Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio ). Esta condena sólo alcanza, por todos los conceptos que integran las mismas, a la cantidad máxima de 4.000 euros (artículo 139.3), a la vista de las actuaciones procesales.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de Casación **2918/2010** , interpuesto por **D. Alejandro** contra la sentencia dictada el 24 de febrero de 2010 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en Recurso Contencioso-Administrativo 508/2005 , la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. **Rafael Fernandez Valverde**, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.