

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Equipo/usuario: MAD

Modelo: N11600

PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5, 3ª PLANTA

N.I.G: 30030 33 3 2015 0000028

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000040 /2015 /

Sobre: RESPONS. PATRIMONIAL DE LA ADMON.

De D./ña. YENDEGAYA PROMOCIONES S.L.

ABOGADO LUIS GALLEGO TORRERO

PROCURADOR D./Dª. ANA ALCAZAR BARCELO

Contra D./Dª. CONSEJERIA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LA C.A.R.M.

ABOGADO LETRADO COMUNIDAD

PROCURADOR D./Dª.

RECURSO núm. 40/2015
SENTENCIA núm. 625/2016

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA

SECCIÓN PRIMERA

compuesta por los Ilmos. Srs.:

Dña. María Consuelo Uris Lloret
Presidenta
Dña. María Esperanza Sánchez de la Vega
D. José María Pérez-Crespo Payá
Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A n° 625/16

En Murcia, a dieciséis de septiembre de dos mil dieciséis.

En el recurso contencioso administrativo n° 40/2015 tramitado por las normas ordinarias, en cuantía de 1.996.399,82 €, y referido a responsabilidad patrimonial.



Parte demandante: “Yendegaya Promociones, S.L.”, representada por la Procuradora Dña. Ana Alcázar Barceló y dirigida por el Letrado D. Gabriel Luis Gallego Torrero.

Parte demandada: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representada y dirigida por el Letrado de la Comunidad.

Acto administrativo impugnado: Resolución desestimatoria presunta del Consejo de Gobierno, de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la recurrente por perjuicios derivados de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia.

Pretensión deducida en la demanda: Que se dicte sentencia por la que “condene a la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, a pagar a mi representada en concepto de RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL la suma de 1.996.399,82 euros, con la actualización e intereses que procedan conforme al art. 141.3 d la Ley 3071992, por los perjuicios sufridos a resultas de la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que incorporó con idéntico contenido, la disposición adicional octava de la Ley, también de la Región de Murcia, 1/20101, de 24 de abril del Suelo.

Siendo Ponente la Magistrada **Iltma. Sra. Doña María Consuelo Uris Lloret**, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 26 de enero de 2015, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO.- La parte demandada se opuso al recurso e interesó su desestimación.

TERCERO.- Ha habido recibimiento del recurso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en la fundamentación jurídica de esta sentencia.

CUARTO.- Presentados escritos de conclusiones por las partes la demandada aportó copia de la resolución expresa desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

La parte actora interesó la ampliación del recurso a dicho acto, lo que se acordó por auto de 28 de junio de 2016. Dado traslado a la parte actora para la ratificación o ampliación del escrito de demanda se ratificó en éste mediante el presentado en fecha 15 de julio. Dado traslado a la parte demandada se ratificó en su escrito de contestación mediante el



presentado el día 21 de julio, quedando los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que tuvo lugar el día 9 de septiembre de 2016.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Para una mayor comprensión de las cuestiones debatidas en el presente recurso conviene destacar sus antecedentes fácticos:

La Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, en su Disposición Adicional Tercera. Tres, declaró como parque regional el espacio de Calnegre y Cabo Cope, estableciendo en su Anexo los límites del denominado “parque regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre”.

La Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, estableció en su Disposición Adicional Octava lo siguiente:

“Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”.

Este acuerdo designó lugares de importancia comunitaria en la Región de Murcia, “susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas especiales de protección, con una superficie total de 164.066 hectáreas de superficie terrestre y 185.279 hectáreas de superficie marina, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. Entre esos LICs se incluían “ES6200012 Calnegre” y “ES6200031 Cabo Cope”.

Contra la disposición adicional octava de la Ley regional 1/2001 (posteriormente reproducida por la Ley del Suelo, Texto Refundido de 2005) se interpuso recurso de inconstitucionalidad, seguido con el número 4288/2001.

Por Decreto 57/2004, de 18 de junio, se aprobaron las «Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia» (OT 1/2002). estableciendo que de conformidad con las previsiones contenidas en el Capítulo VI de la Ley 1/2001. del Suelo de la Región de Murcia. se promovería por la Administración Regional una Actuación de Interés Regional (AIR) en la zona de Marina de Cope. así como las conexiones con las infraestructuras necesarias. dando especial importancia a la creación de un nuevo acceso desde la Autopista Cartagena-Vera hasta la zona donde se desarrollase la Actuación de Interés Regional.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004 se declaró como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope (OT 3/2002).



El día 3 de diciembre de 2004 se suscribió un convenio de colaboración entre los Ayuntamientos de Lorca y de Águilas y la Comunidad Autónoma para la constitución de un Consorcio destinado al impulso, desarrollo, gestión y ejecución de la AIR.

El Convenio de Colaboración, así como sus Estatutos, se publicaron en el BORM de fecha 24 de diciembre de 2004.

El día 7 de junio de 2006 se constituyó la Asociación Colaboradora de Propietarios (ACP) de la AIR, y en julio siguiente la Sociedad Marina de Cope, cuyo único socio era el referido Consorcio y su objeto social el desarrollo y gestión de la AIR, suscribiendo el día 7 de julio de 2006 la Sociedad y la ACP un Protocolo de Colaboración para el desarrollo del ámbito, sustituyéndose por otro de 14 de mayo de 2007.

Por Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 12 de agosto de 2011 se aprobaron definitivamente las modificaciones de los planes generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la AIR Marina de Cope, a reserva del cumplimiento de las determinaciones señaladas en el informe transcrito en el antecedente decimotercero, debiendo formularse un documento refundido para su toma de conocimiento (BORM 20 de agosto de 2011), y por Orden de 9 de marzo de 2012 se tomó conocimiento de la subsanación de deficiencias y del Texto Refundido (BORM 21-5-2012).

En el mismo se disponía:

“1.1.- Objeto y ámbito de aplicación

La presente normativa tiene por objeto dar cumplimiento a las determinaciones de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y de la Declaración de Actuación de Interés Regional Marina de Cope, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSRM) y por tanto, modifica el Planeamiento general vigente del municipio de Águilas.

Su ámbito de aplicación comprende los suelos incluidos en la Actuación de Interés Regional Marina de Cope que fue declarada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia en fecha 23 de julio de 2004 y posteriormente publicada en el BORM nº 186, de 12 de agosto de 2004.

1.6.- Clasificación

Los suelos incluidos en el ámbito de la presente Modificación se clasifican como Suelo Urbanizable Turístico Residencial AIR Sectorizado y en su caso, Sistemas Generales. Aunque éstos, a efectos de su obtención y valoración, se adscriben a la misma clase de suelo.



1.7.- Delimitación del sector

En el Ámbito del AIR Marina de Cope se delimita un único Sector, con parte de su superficie en el término municipal de Águilas y el resto en el de Lorca.

La superficie total del ámbito de Marina de Cope es de 21.285.886 m²s, de los que 940.514 m²s corresponden a Dominios Públicos existentes. La superficie del Sector, excluidos los Sistemas Generales, asciende a 11.433.675 m²s, de los que 7.661.176 m²s se encuentran en el término municipal de Águilas y 3.772.499 m²s en el de Lorca.

(...)

1.10.- Planeamiento de desarrollo

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 101.3.a) y 107 del TRLSRM, la ordenación pormenorizada del Sector definido se efectuará a través de uno o varios Planes Especiales, dado el carácter de área singular del ámbito, lo que requiere un tratamiento específico, en base a:

- Su declaración como Actuación Estratégica dentro del Subárea funcional de Águilas y Lorca, dentro de las DPOTL, como un ámbito destinado a una oferta turística de calidad, con valores susceptibles de proteger y una mínima densidad edificatoria para reducir el posible impacto sobre el medio natural.
- Su declaración como Actuación de Interés Regional, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno que fue publicado en el BORM nº 186 del día 12 de agosto de 2004, como una actuación emblemática promovida por la Administración Regional, una actuación integral y respetuosa con el medio ambiente y una actuación potenciadora del turismo de calidad con base en una oferta hotelera importante frente a la oferta residencial vacacional predominante en la zona.
- El destino turístico singular y el alcance de preservación ambiental y sostenibilidad pretendida por la totalidad de la actuación.

En el supuesto de que la ordenación pormenorizada se estableciera mediante varios Planes Especiales de diverso alcance y finalidad, éstos deberán guardar coherencia entre sí y con el carácter unitario de la actuación, pudiendo distinguirse entre un Plan Especial para el desarrollo global de los Sistemas Generales de otros posibles Planes Especiales para la definición de elementos específicos u



ordenación de ámbitos de actuación concretos, conforme a lo que establece el TRLSRM en sus artículos 107 y siguientes.

(...)

6.1.- Sistema de Actuación para el desarrollo del Sector.

De conformidad con lo establecido en el art. 171 del TRLSM, corresponde a la Administración actuante el establecimiento del Sistema de Actuación aplicable al sector en función de las circunstancias concurrentes y en concreto, en atención a las necesidades, a los medios económico-financieros disponibles y al grado de colaboración de la iniciativa privada.

Por tanto, si bien en la declaración del AIR se establecía como prioritario el Sistema de Concurrencia por tratarse el AIR de un instrumento promovido y tramitado de oficio por la Administración pública, en la actualidad concurren determinadas circunstancias que hacen necesaria reconsiderar la elección optando por un sistema de corte privado. A este respecto no debemos obviar que la legislación urbanística aplicable otorga preferencia a los sistemas de iniciativa privada salvo razones de interés público en contra (artículo 171 del TRLSM) y que asimismo entre los objetivos principales del Consorcio constituido se encuentra el "... permitir y favorecer que la ejecución del proyecto sea asumida por la iniciativa e inversión privada limitando la financiación pública y el recurso del sistema de expropiación para la ejecución del proyecto...".

En consecuencia, se establece como Sistema de Actuación el de Concertación Indirecta que resulta de aplicación, de conformidad con el artículo 179 del TRLSM, cuando así lo solicitan los propietarios que representan al menos el 25 por 100 de la superficie del ámbito, descontados los terrenos de dominio y uso público.

A efectos de justificar la viabilidad del Sistema de Concertación Indirecta deben traerse a colación las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha en colaboración entre la Administración actuante y los propietarios mayoritarios del ámbito. En concreto, con la Asociación Colaboradora de Propietarios de la AIR "Marina de Cope" constituida por propietarios que representan más del 50% de la superficie del sector en los dos municipios afectados y por tanto, se encuentra claramente legitimada como representativa de los intereses de la mayoría de la propiedad.

En este sentido, tuvo lugar la suscripción de un Protocolo de Intenciones entre el Consorcio de Marina de Cope y la Asociación Colaboradora de Propietarios en fecha 7 de junio de 2006 que fue



posteriormente modificado el 4 de mayo de 2007 y en el que se ya se estableció la preferencia por el Sistema de Concertación Indirecta.

En desarrollo del citado Protocolo y en paralelo a la elaboración del presente documento de ordenación, la Administración actuante trabajó asimismo de manera conjunta con los propietarios que suscribieron el citado Protocolo de Intenciones en la tarea de definir el modelo de gestión que resultase óptimo para la actuación y viabilizase su desarrollo dando cumplimiento a los objetivos previstos en los instrumentos de ordenación superiores. Y todo ello con el fin de poner en valor turístico el ámbito que ocupa la actuación mediante el modelo sostenible de desarrollo turístico previsto en la AIR Marina de Cope. De este modo, se procedió a elaborar una propuesta de Acuerdo Marco a suscribir entre el Consorcio de “Marina de Cope”, los Ayuntamientos de Águilas y Lorca y la Asociación Colaboradora de Propietarios que fue aprobada por el Consejo de Administración del Consorcio en fecha 6 de febrero de 2008. El objetivo de dicha propuesta de Acuerdo Marco fue el de propiciar un análisis y estudio profundo, así como un debate conjunto respecto de todos aquellos aspectos que fueron considerados mutuamente como relevantes y necesarios para garantizar el modelo de gestión que resultase más eficaz para el buen fin del AIR “Marina de Cope” en atención a su carácter de unidad funcional y orgánica. En este sentido, el texto íntegro de la propuesta de Acuerdo Marco, cuyo texto fue aprobado por el Consejo de Administración del Consorcio de Marina de Cope, se sometió a información pública con carácter simultáneo al documento de Modificación del PGMO aprobado inicialmente.

En ejecución del Sistema de Concertación Indirecta que se establece para el desarrollo del ámbito, la Administración actuante convocará el correspondiente concurso y aprobará las bases de actuación.

(...)

En el Anexo se recogía la ficha del sector:

Uso global Turístico-Residencial

Uso incompatible: Industrial, todas las categorías.

Superficie del sector total: 11.433.675 m²

En TM de Lorca: 3.772.449 m²

Superficie Sistemas Generales en TM de Lorca:

1.221.612 m² SG.EL-PP (Protección Paisajística)

106.228 m² SG.EL-PU (Parque Urbano)

1.383.524 m² SG.D-CG (Campos de Golf)

62.286 m² SG.D-CED (Centro Especialización Deportiva) 130.177 m²
SG.C-V (Viario)

9.596 m² SG.C-T (Transportes)

29.890 m² SG.EQ (Equipamiento)

22.550 m² SG.I (Infraestructuras y Servicios)





Superficie sector + SG (en TM de Lorca) 6.738.362 m²
Aprovechamiento de referencia 0,14 m²/ m²
Categoría Residencial de mínima densidad
Figura de planeamiento: Plan/es Especial/es
Iniciativa de planeamiento Pública
Sistema de Actuación: Concertación indirecta

SEGUNDO.- En el recurso de inconstitucionalidad, seguido con el número 4288/2001, se dictó por el Tribunal Constitucional la Sentencia nº 234/2012, de 13 de diciembre, por la que se estimó el recurso y se declaró nula e inconstitucional la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. La Sentencia se publicó en el BOE de 11 de enero de 2013.

Por sentencia firme de esta Sala y Sección nº 428/2013, de 31 de mayo, recurso 983/2004, se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por "Iniciativa Ciudadana v Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral", contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004 por el que se declaró como AIR la Marina de Cope, anulando la Sala dicho acto.

En fecha 10 de enero de 2014 la ahora demandante presentó un escrito dirigido al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, formulando reclamación de responsabilidad patrimonial, por importe de 1.996.399,82 €. Alegaba, tras relatar en parte los antecedentes antes expuestos, que en fecha 30 de septiembre de 2005 había adquirido mediante escritura pública de compraventa dos parcelas ubicadas en el ámbito, por importe de 1.888.736,85 €. Entendía que concurrían todos los elementos para exigir la responsabilidad del Estado legislador, concretamente la declaración de inconstitucionalidad de una ley que generaba un daño efectivo, evaluable e individualizable e imputable a la Administración pública, así como relación de causalidad entre ese daño y el acto legislativo, y, por último, antijuridicidad del daño ya que le afectaba de manera singular y especial, no siendo una limitación impuesta a una generalidad de personas. Citaba las disposiciones legales y la jurisprudencia que consideraba de aplicación, y aportaba para acreditar los daños reclamados dictamen pericial elaborado por D. Gerardo Roger Fernández, Arquitecto Urbanista y por Dña. Blanca Marín Ferreiro, Economista y Urbanista. En dicho dictamen se incluían como Anexos tres dictámenes. Los conceptos por los que reclamaba indemnización eran los siguientes: 1) Depreciación de los terrenos adquiridos. 2) Inutilidad de los gastos de gestión y desarrollo de las parcelas en que había incurrido, y 3) Privación de su facultad legal de participar en el desarrollo del ámbito.

Entendiendo presuntamente desestimada la reclamación la interesada acudió a esta sede jurisdiccional, en la que tras reiterar en síntesis lo expuesto en vía administrativa, alega que de acuerdo con el Protocolo de Colaboración entre la Asociación y el Consorcio de 7 de julio de 2006, sustituido por el de 14 de mayo de 2007, los propietarios que decidieran adherirse al mismo estaban obligados:



1) A constituir una provisión de fondos de 0,8 €/m² que gestionaría la Asociación y que quedaría afecta a la financiación de los gastos en los que se incurriera en el desarrollo del sector, hasta la constitución de la Comisión Gestora en la que se integrarían los propietarios y que se subrogaría en todos los compromisos asumidos por la Asociación.

2) A sufragar aquéllos gastos que se devengaran y que guardaran relación con el buen fin de las actuaciones urbanísticas.

3) A asumir todos los gastos de ejecución y explotación de la AIR Marina de Cope, incluyendo los sistemas generales y aprovechamientos estratégicos que se imputaran a la futura sociedad gestora con la garantía que se pudiera exigir contra el patrimonio que constituyeran los terrenos del ámbito de actuación.

Por último, se preveía la posterior repercusión de todos los gastos al resto de propietarios del ámbito que inicialmente no se hubieran integrado en la Asociación y en la Comisión Gestora.

Añade la recurrente que en el Protocolo se establecía igualmente que, de conformidad con el artículo 160.1 d) de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, se consideraban gastos de urbanización los honorarios facultativos del proceso urbanizador en sí mismo considerado y aquéllos gastos imputables a la ejecución de la actuación. Y la actora, con arreglo a esa exigencia, había abonado todas las cuotas de la Asociación Colaboradora que se habían devengado y girado.

Entiende la recurrente que la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, texto refundido de 2005, y la posterior anulación por esta Sala de la AIR, supone que el ámbito se encuentra afectado de manera sobrevenida por los límites del Parque Natural delimitado en 1992 por la Ley de Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, lo que hace inviable legalmente su desarrollo y justifica la reclamación de responsabilidad patrimonial.

La pretensión indemnizatoria la fundamenta la recurrente en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, cuyos requisitos a su juicio se cumplen en este caso, pues se ha declarado la inconstitucionalidad de una ley, se ha generado un daño efectivo y grave en su patrimonio, los daños han sido causados por la incorrecta actividad legislativa de la Comunidad Autónoma que ha impedido el desarrollo del ámbito, y no tienen causa en una limitación o prohibición impuesta a una generalidad de personas, sino que afectan de modo singular a la recurrente no teniendo ésta obligación de soportarlo. Hace referencia, asimismo, al plazo para el ejercicio de la acción y a la competencia para la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Examina la demandante los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial, citando distintas sentencias del Tribunal Supremo, y a continuación se refiere a la responsabilidad del Estado legislador, y de modo concreto a ésta responsabilidad por leyes inconstitucionales. Invoca en este sentido las STS de 29 de febrero de



2000, de 21 de junio de 2013 y de 16 de diciembre de 2008. En su caso entiende que se cumplen todos los requisitos para reconocer esta responsabilidad. En cuanto al primero de ellos, es decir, que una ley se declare inconstitucional, así ha sucedido y esa declaración hace legalmente imposible el desarrollo urbanístico e inmobiliario del ámbito, como resulta de la anulación del AIR por esta Sala, impidiéndose con ello a la actora el legítimo fin de participar en el mismo. Y esa imposibilidad de desarrollar el ámbito por el mal funcionamiento del Estado legislador le ha generado un daño efectivo, consistente en la pérdida de valor de las parcelas, en los gastos en que incurrió para su gestión y en la propia privación de la facultad de participar en el desarrollo del ámbito. El daño es evaluable mediante la simple comparación entre el valor de adquisición de las fincas y el actual, a lo que ha de sumarse el importe de los citados gastos y valoración de la pérdida de participación en el desarrollo urbanístico. El daño es individualizado pues lo sufre la recurrente y no una generalidad de personas.

Respecto a la pérdida de valor de los terrenos consta en el expediente dictamen pericial, y en el mismo se determina su importe en 1.706.682,78 €. Los gastos de gestión ascienden a 48.825,48 €, cantidad que actualizada con la tasa libre y prima de riesgo se eleva a 56.462,76 €, según consta también en dictamen pericial, habiendo sido abonada aquélla suma por la actora según consta al folio 328 del expediente administrativo. Estos gastos deben ser indemnizados, de conformidad con el artículo 26 a) de la Ley de Suelo estatal de 2008. Por último, la misma Ley reconoció la facultad del propietario de participar en la actuación de transformación urbanística, previendo a su favor el derecho a una indemnización para el caso de que se le impidiera ejercerla. En cuanto a los requisitos para la valoración de esa facultad se establecen en el artículo 25.1 de la citada ley, y la determinación de la indemnización en el apartado 2 de dicho artículo. En este supuesto concurren todos los requisitos, pues se aprobó la modificación de los Planes Generales de Lorca y de Águilas en desarrollo de la AIR, publicándose las correspondientes Órdenes en el BORM junto con la ficha del sector. Hasta la fecha no se ha convocado el concurso para la adjudicación del Programa de Actuación, ni se ha aprobado ningún Plan Especial, de modo que la gestión del ámbito no ha empezado por causas únicamente imputables a la Administración y no a la propiedad. Y la privación se ha producido antes de que transcurran los plazos legales para el inicio y ejecución de la actuación, prevista entre los años 2011 y 2027. Según el dictamen pericial aportado la indemnización por este concepto ascendería a 233.254,28 €.

Reitera la recurrente que concurre el resto de elementos de la responsabilidad patrimonial, como son la antijuridicidad del año y el ejercicio en plazo de la acción.

La parte demandada se opone al recurso. Alega el Letrado de la Comunidad Autónoma, tras describir también los antecedentes de la cuestión, que se han tramitado de forma acumulada las distintas reclamaciones formuladas como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo regional de 2005. En el expediente se han practicado diferentes actuaciones, entre ellas se emitió informe por la Dirección General de



Arquitectura, Vivienda y Suelo, en el que se expone que la Dirección General de Medio Ambiente ha reiniciado un procedimiento de elaboración y aprobación del PORN del Parque Regional Puntas de Calnegre y Cabo de Cope. De modo que, teniendo en cuenta las circunstancias urbanísticas y medioambientales sobrevenidas se declarará en su caso la compatibilidad total o parcial de la AIR como desarrollo turístico-residencial a implantar en el ámbito del Parque. Concluye el informe sugiriendo la formulación de una nueva AIR, que respete la situación urbanística y medioambiental derivada de la STC y el nuevo PORN en tramitación. Igualmente emitió informe la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación (de la que dependía el Consorcio Marina de Cope), en el que se destaca que desde un primer momento se conocía por los promotores y agentes públicos y privados los riesgos de la pendencia del recurso de inconstitucionalidad. Y también desde el primer momento se planteó la participación voluntaria de los propietarios de los terrenos en la labor de promoción pública que llevaba a cabo el Consorcio Marina de Cope, y para ello se constituyó un Comité de Seguimiento, integrado por las AAPP y la ACP de terrenos ubicados en el ámbito de la actuación y se firmó el Protocolo de Intenciones en fecha 7 de junio de 2006. Sin embargo, nunca se llegó a suscribir un Acuerdo Marco de colaboración ni llegó a constituirse una Sociedad Gestora de los propietarios y la Sociedad Instrumental del Consorcio.

En cuanto al fundamento de la pretensión de la actora, alega la parte demandada que se citan distintas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que, en supuestos muy concretos, han venido a reconocer la responsabilidad del Estado legislador, pero la misma recurrente reconoce que no existe un pronunciamiento similar al de autos que permita asentar una concreta doctrina jurisprudencial en aquéllos casos de normas no restrictivas, sino de las que pueden haber levantado restricciones y generar confianza en la posibilidad de actuar en ese ámbito de libertad. La parte actora se refiere a casos en donde se ha producido la derogación de una norma que otorgaba expectativas legítimas de actuación que, como consecuencia de ello se han visto frustradas, como se contempla en las SSTs de 5 de marzo de 1993 y de 27 de junio de 1994, que no son aquí aplicables pues las expectativas allí frustradas tenían su origen en una política de fomento, mientras que en el presente supuesto la norma declarada inconstitucional sólo vino a redefinir el mapa de protección ambiental, con carácter general y en términos de igualdad para el conjunto del territorio de la Región, y no generó expectativas específicas en términos de derechos concretos para los particulares pues el Parlamento regional no reconocía o restringía derechos a particulares, y con su derogación pervive la protección medioambiental prevista en la Ley 4/1992. Por tanto, la frustración esgrimida de contrario es consecuencia de la realización de inversiones inmobiliarias de riesgo derivadas de la adquisición de terrenos por la recurrente en el ámbito de la AIR, que todavía no habían sido dotadas del oportuno instrumento de planeamiento urbanístico y sobre el que pendía un pronunciamiento del TC, participando además voluntariamente y con pleno conocimiento de las circunstancias. En cuanto al principio de confianza legítima que se invoca, no cabe tampoco aplicación de la *ratio decidendi* de la STS de 22 de noviembre de 2013, pues cabría preguntarse qué confianza legítima pudo llevar a la demandante a su operación especulativa, sin que



además pueda alegar el desconocimiento de la legislación en materia urbanística, en donde no cabe sino la patrimonialización progresiva de los aprovechamientos urbanísticos mediante el cumplimiento simultáneo de los deberes de esa índole, y sólo procede la indemnización de daños y perjuicios cuando se ha quebrado esa confianza legítima en el proceso urbanizador, es decir, cuando se produce una modificación del planeamiento urbanístico en términos tales que no es posible materializar el aprovechamiento urbanístico de forma total o parcial. Y, en todo caso, esa labor de recomendación que achaca la demandante a la Comunidad Autónoma sería mutua, pues había una relación de colaboración o cooperación basada en una relación de igualdad entre los agentes públicos y los privados, que confluían en la consecución de un fin común. Por último, y en cuanto al daño es incierto, pues las posibles consecuencias resarcitorias, en su caso, dependerán de los contornos y contenido concreto con que definitivamente quede configurada la AIR. Además, el daño sería general, pues la STC afecta a toda la colectividad que se ve sometida a un régimen común y general de espacios protegidos medioambientalmente.

Con su escrito de conclusiones aportó la demandada copia del dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, emitido en el expediente de responsabilidad patrimonial, favorable a su desestimación razonando que las reclamaciones de varios propietarios del sector que de forma acumulada se tramitaron en el mismo son prematuras al no haberse consumado el evento lesivo, que no concurre el nexo de causalidad entre el daño alegado por los reclamantes y la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición adicional octava de la Ley 1/2001, ni de la declaración de nulidad de la AIR, y que no se han incorporado a su patrimonio los derechos o intereses de los que se consideran privado. Aportó igualmente copia del acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2016 por el que se desestimó la reclamación, ampliando a dicho acto la actora el presente recurso y ratificándose en la demanda formalizada.

TERCERO.- En una doctrina ya consolidada el Tribunal Supremo ha venido reconociendo la posibilidad de exigir responsabilidad al Estado legislador. Prescindiendo de antecedentes más lejanos son de destacar las SSTS de 5 de marzo de 1993 y de 27 de junio de 1994. En ellas se reconoce el derecho a indemnización a empresas pesqueras que efectuaron inversiones impulsadas por el estímulo del cupo de exención de derechos arancelarios establecido por normas españolas para los productos de la pesca de empresas conjuntas establecidas entre personas físicas o jurídicas españolas y de terceros países, beneficio que perdieron por la entrada de España en la Comunidad Europea. Se consideró por el Alto Tribunal que existió un sacrificio particular de derechos o intereses patrimoniales legítimos, “en contra del principio de la buena fe que debe regir las relaciones de la Administración con los particulares, de la seguridad jurídica y equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas”.

La Ley 30/1992 dispuso de forma expresa en su artículo 132.3 la obligación de la Administración de indemnizar a los particulares “por la



aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”.

Hasta el año 2000 la jurisprudencia fue estableciendo los criterios y pautas de aplicación para la indemnización de daños por actos legislativos. Así, pueden citarse las SSTs de 17 de febrero de 1998, 9 de febrero de 1999 y 30 de junio de 2001, que reconocieron el derecho a indemnización de los perjuicios consistentes en la privación de aprovechamientos urbanísticos ya adquiridos como consecuencia de una Ley del Parlamento de las Islas Baleares que declaró un área natural de especial interés. Otro supuesto de reparación indemnizatoria lo encontramos en la reciente STS de 22 de junio de 2015, en relación con los perjuicios sufridos por el particular en el ejercicio de sus derechos reales sobre un inmueble cuando la Administración acuerda sobre el mismo las actuaciones previstas en el artículo 43 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español.

A partir de la STS de 29 de febrero de 2000 –y las muy numerosas que sobre la misma cuestión se dictaron con posterioridad-, se estimaron reclamaciones de indemnización de daños derivados de la declaración de inconstitucionalidad de leyes. Por Ley 5/1990 (art. 38.2.2) se creó el gravamen complementario sobre la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar, de aplicación a las máquinas recreativas del tipo B. En cumplimiento de dicha norma, una sociedad mercantil vino obligada a ingresar en el tesoro público la cantidad de 7.230.750 pesetas. Interpuesto recurso contencioso-administrativo fue desestimado en sentencia de 30 de julio de 1994 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sentencia que devino firme. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 31 de octubre de 1996, declaró inconstitucional y nulo el art. 38.2.2 de la Ley 5/1990. Formulada reclamación de responsabilidad patrimonial por la interesada fue desestimada por acuerdo del Consejo de Ministros, e interpuesto contra éste recurso contencioso-administrativo fue estimado por la citada sentencia del TS, que reconoce el derecho de la entidad recurrente a ser indemnizada en una cantidad igual a la que ingresó en el tesoro en concepto de principal y de intereses de demora, incrementada con sus correspondientes intereses legales. En la sentencia el Alto Tribunal declara:

<<Tercero. Antes de la promulgación de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común hemos admitido la posibilidad de existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la actuación del Estado legislador cuando han existido actuaciones concomitantes de la



Administración causantes de un perjuicio singular, aunque éste, de manera mediata, tenga su origen en la Ley.

En la sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 Nov. 1992, seguida poco después por la de 1 Dic. del mismo año, 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, se ha considerado que no puede construirse por los tribunales una responsabilidad de la Administración por acto legislativo partiendo del principio general de responsabilidad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la norma fundamental; pero tampoco 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 Mar. 1993 de esta misma Sala, cuya doctrina ha sido seguida por la de 27 Jun. 1994, entre otras, aun reconociendo que la eliminación de los cupos de pesca exentos de derechos arancelarios derivada 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.

Como enseñan estas sentencias, bajo el régimen anterior a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común sólo 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.



Cuarto. La Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común ha venido a consagrar expresamente la responsabilidad de la Administración por actos legislativos estableciendo el artículo 139.3 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». Responde sin duda esta normación a la consideración de la responsabilidad del Estado legislador como un supuesto excepcional vinculado al respeto a la soberanía inherente al poder legislativo.

Se ha mantenido que si la ley no declara nada sobre dicha responsabilidad, los tribunales pueden indagar la voluntad tácita del legislador (*ratio legis*) para poder así definir si procede declarar la obligación de indemnizar. No debemos solucionar aquí esta cuestión, que reconduce a la teoría de la interpretación tácita la ausencia de previsión expresa legal del deber de indemnizar. No es necesario que lo hagamos, no sólo porque la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común es posterior a los hechos que motivan la reclamación objeto de este proceso, sino también porque, por definición, la ley declarada inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia de la vinculación más fuerte de la Constitución, el mandato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado, el cual no podía ser establecido a priori en su texto. Existe, en efecto, una notable tendencia en la doctrina y en el derecho comparado a admitir que, declarada inconstitucional una ley, puede generar un pronunciamiento de reconocimiento de responsabilidad patrimonial cuando aquélla ocasione privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles.

Este mismo principio ha sido defendido desde tiempo relativamente temprano por nuestra jurisprudencia, separando el supuesto general de responsabilidad del Estado legislador por imposición de un sacrificio singular de aquél en que el título de imputación nace de la declaración de inconstitucionalidad de la ley. La sentencia de esta Sala de 11 Oct. 1991, además de remitir la responsabilidad por acto legislativo a los requisitos establecidos con carácter general para la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (que la lesión no obedezca a casos de fuerza mayor; que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado; que no exista el deber de soportarlo; y que la



pretensión se deduzca dentro del año en que se produjo el hecho que motive la indemnización) y de afirmar que «en el campo del Derecho tributario, es obvio que la responsabilidad del Estado-legislador no puede fundarse en el principio de la indemnización expropiatoria», añade que «el primer hito señalado por el Tribunal Constitucional para la responsabilidad del Estado-legislador ha de buscarse en los efectos expropiatorios de la norma legal. Pero con ello queda no agotado el tema. Ciertamente, el Poder Legislativo no está exento de sometimiento a la Constitución y sus actos - leyes-- quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. En los casos donde la Ley vulnere la Constitución, evidentemente el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado-legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley.» La determinación del título de imputación para justificar la responsabilidad del Estado legislador por inmisiones legislativas en la esfera patrimonial (que ha vacilado entre las explicaciones que lo fundan en la expropiación, en el ilícito legislativo y en la teoría del sacrificio, respectivamente) ofrece así una especial claridad en el supuesto de ley declarada inconstitucional.

(...)>>

En cuanto a los títulos de imputación, la STS de 22 de noviembre de 2013 se refiere a los supuestos de responsabilidad por actos del legislador que no son declarados inconstitucionales:

<<CUARTO.- Este tipo de responsabilidad, derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, que se recoge legalmente por primera vez en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, se encuentra en sintonía con el principio general de responsabilidad de los poderes públicos, constitucionalmente recogido en el artículo 9.3 de la CE, y en conexión con el reconocimiento a los particulares del derecho a ser indemnizados por la lesión que sufran en sus bienes y derechos en los términos que establezca la Ley (artículo 106.2 de la CE)).

La acción de responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de la aplicación de un acto legislativo, de naturaleza no expropiatoria de derechos, y que el particular "*no tenga el deber jurídico de soportar*", cuando así lo establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos, se contiene, como decimos, en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992. Pues bien, esta modalidad de responsabilidad de los poderes públicos precisa también de la concurrencia, para que nazca la obligación de indemnizar, de los requisitos tradicionales (daño efectivo y antijurídico,



imputabilidad, y nexo causal). Teniendo en cuenta, por lo que hace al caso, que respecto de la antijuridicidad, el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 dispone, con carácter general y respecto de la indemnización, que *"sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley"* (...)

QUINTO.-Los contornos generales que acabamos de exponer han de ser completados, en los casos, como el examinado, en los que la reclamación de responsabilidad se formula respecto de leyes que no han sido declaradas inconstitucionales y cuya constitucionalidad la parte recurrente no discute. Aparece, entonces, el principio de confianza legítima y la antijuridicidad, para determinar si la reclamante tiene, o no, el deber de soportar el daño que alega.

Recordemos que este tipo de responsabilidad por actos legislativos no declarados inconstitucionales se abre tras la STC 28/1997, de 13 de febrero, y la STS de 17 de febrero de 1998, cuando se afirmó la responsabilidad aunque se trate de leyes constitucionales que puedan ser materialmente expropiatorias sin previsión indemnizatoria directa, en base al principio de confianza legítima. Para ello debía remitirse, su determinación y aplicación a la *"normativa general del ordenamiento jurídico sobre responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos"*.

Aparece, así, la confianza legítima para establecer si la producción del daño reviste 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, cuando se hayan producido perjuicios en virtud de actos que pueden considerarse afectados de manera especial, en contra del principio de buena fe, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones.

En este sentido, venimos declarando, por todas, Sentencia 22 de diciembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 257/2009) que *"El principio de la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima enunciado por el Tribunal Superior (sic) de Justicia de las Comunidades Europeas, y como concreta la sentencia de cinco de marzo de dos mil diez, "el principio de la buena fe protege la confianza legítima que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que el principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la*



necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium".>>

De la jurisprudencia que hemos examinado obtenemos como conclusión que en el caso de responsabilidad del Estado legislador, cuando no exista declaración de inconstitucionalidad, el título de imputación lo constituye la imposición a determinadas personas o colectividades de cargas o sacrificios singulares, dando lugar a un resultado lesivo contrario al principio de igualdad. Otros títulos de imputación en estos casos serían el principio de confianza legítima o el de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares y el de seguridad jurídica. Por el contrario, en el caso de leyes declaradas inconstitucionales, como ocurre en el presente supuesto, el título de imputación de la responsabilidad es el incumplimiento por el legislador de su deber de acatamiento y sometimiento a la Constitución, y la obligación de reparar los daños causados por dicha antijuridicidad.

CUARTO.- Obran en el expediente las actuaciones seguidas por la Administración en la instrucción del procedimiento. Entre ellas figura un informe del Subdirector General de Urbanismo y Ordenación del Territorio y del Jefe del Servicio Jurídico Administrativo de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, en el que se recogen las siguientes conclusiones:

“... tanto la planificación territorial como la urbanística que ordenan el territorio afectado por la AIR de Marina de Cope, no deberían verse sustancialmente afectadas por la sentencia del Tribunal Constitucional..., sin perjuicio de la conveniente actualización de los informes ambientales o de la aprobación definitiva del PORN ahora reiniciado, así como de la formulación de una nueva Actuación de Interés Regional, si el Consorcio así lo decide.

En la medida en que muchas de las actuaciones, estudios y proyectos, formalizados o financiados por los reclamantes, podrían ser convalidados o útiles para una futura tramitación y realización, no se consideran indemnizables en este momento, por las circunstancias señaladas.

Tampoco se puede entrar en su valoración, ya que correspondería al órgano promotor, el Consorcio de Marina de Cope, su acreditación y conformidad, toda vez que los estudios y trabajos habrían sido conformados y validados por sus órganos directivos.



Por las mismas razones, no procedería la indemnización por expectativas urbanísticas no satisfechas, cuando todavía es posible su desarrollo y menos aún la indemnización por el “sobreprecio” pagado por la compra de terrenos tras la declaración de la AIR, toda vez que la Administración no puede compensar en ningún caso operaciones especulativas”.

También se emitió informe por el Jefe del Área Jurídica y de Recursos Humanos del Instituto de Turismo de la Región de Murcia en fecha 25 de noviembre de 2014, en el que se hace constar la forma en que se articuló la participación de los propietarios del ámbito en el proceso de desarrollo de la AIR, en los siguientes términos:

“2º).- Desde un inicio, el Consorcio propone la participación de los propietarios en el proceso de desarrollo de la AIR, entre otras formas, mediante la asunción de parte de las cargas o costes de urbanización, sin que de ello se derive la obligación de tener que contratar y asumir el coste de aquellos estudios, informes, proyectos o cualquier otro tipo de trabajos que le solicite el Consorcio. En concreto, la colaboración se prevé a través de la siguiente hoja de ruta:

-Constitución de un Comité de Seguimiento de la AIR “Marina de Cope” integrado por las AAPP y propietarios de terrenos afectados por la actuación.

-Agrupación de los propietarios en una asociación que represente más del 50% de la superficie afectada por la AIR.

-Firma de un Protocolo de Intenciones. Protocolo que fue suscrito con fecha 7/6/2006 y posteriormente fue modificado el 14/5/2007 para sustituir el sistema de actuación de compensación por el de concertación indirecta.

-Suscripción de un Acuerdo Marco. Acuerdo que fue aprobado en borrador por el Consorcio pero que nunca llegó a firmarse, y en el que sí se reconoce explícitamente la colaboración llevada a cabo por la Asociación de propietarios mediante la aportación de algunos proyectos, informes, estudios y propuestas.

-Constitución de una Sociedad Gestora integrada por los propietarios urbanizadores y la sociedad instrumental del Consorcio, llamada a asumir los mencionados costes de urbanización, pero que nunca llegó a constituirse.

(...)

3º).- Existe constancia documental de que la sociedad instrumental del Consorcio entre el 28/12/2007 y el 10/06/2010 ha facturado un total de 392.351,80 € a la ACP, en concepto de gastos de funcionamiento. A este respecto, tanto en el informe aportado por los auditores de la ACP en las distintas reclamaciones, como en los extractos bancarios facilitados por el Banco Mare Nostrum, aparecen



cantidades y fechas coincidentes (salvo la primera de ellas, en que la ACP incrementa el importe por error en un 16% de IVA adicional), habiendo encontrado con respecto a alguno de los pagos, copia del justificante bancario concreto y/o de la factura.

De la documentación obrante en el expediente se deduce que, de entre los gastos que la Sociedad repercutía a la ACP, las partidas principales eran las correspondientes a los gastos de contratación de sus asesores externos: “Taso, S.L.” y “Estudio Jurídico Legal Fiscal, S.L.”. Empresas a las cuales el Consorcio y la Sociedad, desde 2004 a 2014, abonaron 491.272,50 euros según los extractos bancarios de BMN.

Estas empresas aparecen también en el listado de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, con un importe total facturado a la ACP de 209.224, 49 euros (136.735,49 euros correspondientes a “Taso, S.L.”, y 72.489,00 euros a “Estudio Jurídico Legal Fiscal, S.L.”).
(...)”

El anterior informe fue aclarado por el de 19 de diciembre de 2014, en el que se da respuesta a las siguientes cuestiones:
“LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA SOCIEDAD DEL CONSORCIO (POR IMPORTE DE 392.351,80 €) QUE SE MENCIONAN EN SU INFORME ¿SON EXIGIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN A LOS PARTICULARES?”

De acuerdo con lo señalado en la carta de 11 de junio de 2012 que aparece en la página 7 del informe, enviada por la <<Sociedad Marina de Cope, L.L.U.>> (SMC) a la “Asociación Colaboradora de Propietarios de la AIR Marina de Cope” (ACP) representativa de más del 50% de la superficie de la Actuación; dicho sistema de financiación lo asumía la ACP a solicitud de la MC en base a la cláusula Séptima del Protocolo de Colaboración de fecha 14 de mayo de 2007, tal y como se transcribe a continuación:

“(…) se decidió continuar con el sistema de que todos los gastos de estructura del Consorcio fuesen asumidos por la Sociedad al objeto de que ésta se constituyese en la gestora de hecho del Consorcio (...). Los servicios prestados por la Sociedad al Consorcio se consideran y tratan de esta manera como costes necesarios para proseguir con la gestión urbanística de la actuación y se integrarán dentro de los costes que mediante el correspondiente pago a la Sociedad del Consorcio venía asumiendo la Asociación Colaboradora de Propietarios de la AIR Marina de Cope, de conformidad con lo previsto en la cláusula Séptima del Protocolo de colaboración suscrito entre las partes (...).



No obstante, para poder aprobar los presupuestos y las cuentas del Consorcio y de la Sociedad es imprescindible saber si se va a contar con la financiación necesaria, y en este sentido necesitamos conocer cuál es la disposición de la Asociación respecto de la obligación asumida de financiar los costes en los que incurra la Administración durante la tramitación de la AIR y en particular de asumir el coste de estructura para el año 2011 y 2012 (...)"

2º). ¿EN VIRTUD DE QUE TÍTULO SE LES EXIGE?

De acuerdo a lo señalado anteriormente, lo asume voluntariamente la ACP en virtud de lo dispuesto en la cláusula Séptima del Protocolo de Colaboración de fecha 14 de mayo de 2007, tal y como se transcribe:
(...)

3º). ¿NO SE EXIGEN DESDE LA ADMINISTRACIÓN NINGÚN OTRO TIPO DE GASTOS?

En la documentación obrante en poder del ITREM no consta que el Consorcio o la SMC hayan facturado a la ACP por ningún otro concepto.

8º). ¿EXISTÍA ALGÚN TIPO DE COMPENSACIÓN PARA ESTOS GASTOS?

De acuerdo con lo señalado en la cláusula Séptima del Protocolo de Colaboración de fecha 14 de mayo de 2007... los propietarios firmantes del protocolo y posteriormente los que fuesen miembros de la Sociedad Gestora cuya creación se preveía constituir, iban a poder repercutir posteriormente dichos gastos al resto de los propietarios y titulares de derechos en la Actuación.
(...)"

QUINTO.- La pretensión indemnizatoria de la recurrente se fundamenta en la responsabilidad del Estado legislador, por una parte, y en la aplicación del artículo 26 de la Ley de Suelo, texto refundido de 2008, por otra, como antes se ha dicho.

Ha declarado reiterada jurisprudencia que los requisitos exigidos para declarar la responsabilidad por actos del legislador son, esencialmente, los mismos que para reconocerla cuando tiene su origen en actuaciones de la Administración. Uno de ellos es la relación de causalidad, es decir, que entre el acto del legislador y el resultado lesivo exista un nexo de causa a efecto, no interviniendo otros factores ajenos. En el caso de declaración de inconstitucionalidad el daño ha de encontrarse en la propia norma declarada inconstitucional, de tal modo que su aplicación haya dado lugar a perjuicios o sacrificios singulares. En el supuesto que nos ocupa ha sido declarada inconstitucional la



Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, texto refundido de 2005.

Como sabemos, ya desde la Ley regional de 2001 esta disposición establecía:

“Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”.

Este acuerdo designó lugares de importancia comunitaria en la Región de Murcia, “susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas especiales de protección, con una superficie total de 164.066 hectáreas de superficie terrestre y 185.279 hectáreas de superficie marina, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. Entre esos LICs se incluían “ES6200012 Calnegre” y “ES6200031 Cabo Cope”.

La eliminación del ordenamiento jurídico de esa norma en virtud de su declaración de inconstitucionalidad no parece que pueda tener consecuencias negativas para personas concretas, ni para la colectividad, pues como señala la Sentencia de esta Sala nº 428/2013 el efecto de tal declaración es que se vuelve a la delimitación del Parque Regional Cope establecida en la Ley 4/1992. Así se razona en la sentencia:

<<Anulada la citada disposición cobran plena vigencia los límites del parque regional costero- litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre establecidos en el Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, con independencia de la aprobación por la Comisión Europea de la primera lista de lugares de la región mediterránea con posterioridad al acuerdo aquí impugnado>>.

En principio, de ese efecto no se extrae perjuicio alguno para nadie. Ahora bien, lo que sucede en el supuesto enjuiciado es que tanto la Administración como varias empresas privadas iniciaron una actuación urbanística en dicho Parque Regional, no obstante estar recurrida ante el Tribunal Constitucional la citada Disposición Adicional Octava. El perjuicio que invoca la recurrente no deriva de la declaración de inconstitucionalidad sino de su participación en un proceso de desarrollo urbanístico que, en caso de ser declarada la inconstitucionalidad de la norma, no podría ejecutarse, al menos en la forma en que se había previsto. Esa participación no era obligatoria para nadie, no consta que se incentivara por la Administración mediante concesión de subvenciones o deducciones o bonificaciones en impuestos o cuotas de Seguridad Social, por ejemplo, y quien



participó lo hizo voluntariamente por las expectativas de negocio, es decir, por los ingresos que presumiblemente iba a proporcionar a los propietarios y a los promotores el desarrollo del sector. El que la Administración participara en ese proyecto no implica que la recurrente desconociera los riesgos, máxime tratándose de una empresa del sector inmobiliario. Cuando se constituyó la mercantil demandante (27 de abril de 2005) hacía casi cuatro años que se había interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición luego declarada inconstitucional, habiendo sido objeto la admisión a trámite y la incoación del recurso de la correspondiente publicación en el BOE y en el BORM, por lo que difícilmente podía la actora ignorar la posible incidencia en el futuro de ese proyecto urbanístico de la sentencia que se dictara por el Tribunal Constitucional. Y no cabe alegar válidamente que se habían llevado a cabo determinados actos y dictado disposiciones por la Comunidad Autónoma que hacían creer en la seguridad del desarrollo urbanístico del ámbito, como la declaración de la AIR y constitución del Consorcio, pues dicha Administración desconocía –al igual que las empresas participantes– lo que iba a fallar el Alto Tribunal. Además, cuando la recurrente compró los terrenos que la convertían en propietaria en el ámbito no se había constituido la ACP, ni se había suscrito el Protocolo de Colaboración para el desarrollo de aquél entre el Consorcio y la Asociación Colaboradora, ni se había modificado el Plan General de Lorca ni el de Águilas en desarrollo de la AIR, ni se había tomado conocimiento de la modificación definitiva. Por tanto, no es cierto que existieran actos de la Administración que indujeran a confiar en el buen fin de la operación cuando hizo su adquisición, y aún cuando los hubieran habido el objetivo que guiaba a la recurrente era la obtención de un beneficio empresarial a través de su participación en un negocio, y como todo negocio no estaba exento de riesgos. Uno de ellos derivaba de la pendencia del recurso de inconstitucionalidad y la actora lo asumió. Por tanto, los perjuicios que reclama no se deben a la ley declarada inconstitucional, es decir a la actuación del legislador regional, sino a su propia actuación. Partiendo de lo anterior, falta otro de los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial como es la antijuridicidad del daño, pues éste es imputable a la recurrente y, por tanto, tiene el deber jurídico de soportarlo.

Ha de añadirse a lo expuesto, que aunque no corresponde a esta Sala pronunciarse sobre si es posible o no que se lleve a cabo en el futuro la AIR, es lo cierto que está pendiente de aprobación el PORN de Calnegre y Cabo Cope, y quizá ese desarrollo urbanístico podría reconvertirse en otro tipo de actuación más acorde con los valores medioambientales de la zona. Ni consta este extremo ni puede saberse ahora que va a suceder con ese PORN en caso de ser aprobado, pero lo cierto es que no parece que la transformación urbanística que en dicho ámbito se preveía –en la época del denominado *boom* inmobiliario– hubiera sido factible aún sin la declaración de inconstitucionalidad, pues es un hecho notorio que en la fecha de aprobación de la modificación de los Planes Generales de Águilas y Lorca existía ya una situación de crisis económica que afectaba de forma especial al sector inmobiliario al que pertenece la actora (su objeto social es, entre otros, la promoción, gestión y desarrollo de todo tipo de operaciones inmobiliarias y urbanísticas). Por tanto, tampoco está acreditado –por referencia, por ejemplo, a lo sucedido en otros ámbitos– que sin la



declaración de inconstitucionalidad el proyecto hubiera podido ser ejecutado y además en la forma y con los resultados esperados.

Se desprende de lo anterior que el incumplimiento por la Administración regional de su deber de legislar de acuerdo con la Constitución no es la causa del daño que se invoca. Y no concurren otros títulos de imputación –a los que acude la jurisprudencia en caso de actos legislativos lícitos. es decir. no declarados inconstitucionales– como el principio de confianza legítima o el de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares o el seguridad jurídica. pues como se ha dicho la actora intervino voluntariamente en el proyecto y pese a la actuación de la Administración no podía confiar en un resultado determinado en la impugnación de la citada Disposición Adicional. ni la Administración podía asegurar ese resultado. es decir. que cualquiera que fuera la conducta de la Administración regional si la norma era declarada inconstitucional no podría desarrollarse el proyecto. No obstante ello. la recurrente obvió dicho riesgo e invirtió en la actuación. siendo ésta la causa de los perjuicios cuya reparación pretende, como se ha dicho.

SEXTO.- La Ley de Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de aplicación al presente supuesto, establecía en su artículo 25:

“Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva

urbanización

1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurren los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.



b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

d) Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la

facultad.

2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley:

(...)



b) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de

ejercicio de la facultad”.

La actora reclama una indemnización de 233.254,28 € por pérdida de la facultad de participar en el desarrollo urbanístico del ámbito. Ese importe es el valorado en el dictamen pericial que aportó con la reclamación, realizado por la perito Sra. Marín Ferreiro que fija dicha cantidad aplicando la letra a) del apartado 2 del citado artículo, por cierto declarada inconstitucional por STC 218/2015, de 22 de octubre. En todo caso, y cualquiera que sea el método aplicable para valorar tal pérdida, esta no es imputable a la anulación de la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Como hemos dicho, esta norma no preveía ámbitos ni desarrollos urbanísticos ni facultades de participar en esos procesos, sino que disponía que los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderían ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000. Por tanto, si la actora se vio privada de la facultad de participar en una actuación de nueva urbanización fue porque, pese a conocer que se había interpuesto recurso de inconstitucionalidad, dirigió su actividad empresarial a esa proyectada actuación, y por ello ese invocado daño solo a ella le es imputable.

Ha de añadirse a lo anterior, y solo a mayor abundamiento, que no estaba aprobado el Plan Especial para la concreta ordenación del sector, por lo que difícilmente puede considerarse que se dieran los requisitos exigidos para iniciar la actuación.



En cuanto a los gastos derivados de la gestión y desarrollo de las parcelas, alega la recurrente que es de aplicación el artículo 26 de la citada Ley de Suelo estatal de 2008, que disponía:
“Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de

urbanización o de edificación

1. Cuando devengan inútiles para quien haya incurrido en ellos por efecto de la disposición, del acto o del hecho que motive la valoración, los siguientes gastos y costes se tasarán por su importe incrementado por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo:

- a) Aquéllos en que se haya incurrido para la elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de urbanización, de edificación, o de conservación o rehabilitación de la edificación.
- b) Los de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación.



c) Las indemnizaciones pagadas.

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

b) Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación.

La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior y se



distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas

resultantes de la actuación.

3. Cuando el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización se descontará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviere establecida.

4. Los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, serán indemnizados por los gastos y costes a que se refiere el apartado 1, que se tasarán en el importe efectivamente incurrido”.

Por este concepto reclama la actora la cantidad de 48.825.48 €. que actualizada con la tasa libre y prima de riesgo correspondientes se eleva a un total de 56.462.76 €. Hace referencia la recurrente al dictamen pericial aportado, que recoge el cuadro de las derramas abonadas por la actora, según certificación de la ACP de la AIR. Respecto de estos gastos hemos de decir lo mismo, pues si incurrió en ellos la demandante fue por participar de forma voluntaria en un proceso de transformación urbanística, actuación totalmente aiena a lo que establecía la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo. Hay que añadir, también a mayor abundamiento, que el certificado en cuestión –obrante al folio 328 del expediente administrativo- sólo acredita el importe de las cuotas pagadas por la recurrente, pero no los gastos que sufragaban dichas cuotas. Así, observando el listado de gastos de la Asociación sorprenden algunos de ellos pues no parece que tengan relación con el proceso urbanístico (gastos comida, gastos tartería, Estudio Inglés y alemán, cuota tartería VISA mensuales, viaje negocios Cairo, Sala de Reuniones). Y si bien es cierto, como hemos hecho constar con anterioridad, que resultan acreditadas aportaciones de dinero por la Asociación al Consorcio, lo que no consta es que parte de las cuotas pagadas por la actora iban destinadas a esas aportaciones y cuáles a gastos ajenos a las mismas. También ha quedado acreditado que estaba prevista la repercusión a futuros propietarios de los pagos hechos a la Sociedad. En todo caso, el



derecho que pueda asistir a la ACP para reclamar a la Sociedad eventuales pagos indebidos afecta únicamente a las relaciones entre dichas entidades, por lo que es una cuestión ajena a la responsabilidad patrimonial por actos del legislador, y, por tanto, no puede ser aquí examinada.

En lo que se refiere al fundamento de la pretensión formulada en los presentes autos hemos de reiterar que los gastos que asumió la actora derivan de su entrada en esa Asociación con la finalidad de obtener un beneficio empresarial, y no de la declaración de inconstitucionalidad de una norma que ni reconocía ni limitaba derechos ni imponía cargas a ella ni a ninguno de los restantes propietarios del ámbito. Por tanto, son de su cuenta y riesgo las pérdidas, como igualmente hubiera sido en su provecho el beneficio de haber salido adelante el proyecto que –repetimos–, se inició sabiendo tanto la Administración como los propietarios que existía un recurso de inconstitucionalidad que podía influir en su viabilidad, riesgo voluntariamente asumido, por lo que tampoco concurre para este concepto reclamado el requisito de la antijuridicidad.

SÉPTIMO.- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso, con imposición de costas a la parte actora (artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional).

En atención a todo lo expuesto, **Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,**

F A L L A M O S

Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por “Yendegaya Promociones, S.L.” contra la resolución desestimatoria presunta del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la recurrente por perjuicios derivados de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, resuelta de forma expresa por acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2016, por ser dicho acto conforme a derecho en lo aquí discutido; con imposición de costas a la parte actora.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA. En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.





Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

