

Recurso 38/2020

SENTENCIA NUMERO 264 | 2021

En Palma de Mallorca, a veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

Vistos por mí, don Francisco Javier Canabal Conejos, Magistrado en Comisión de Servicios del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca, los autos del recurso del procedimiento ordinario número 38/2020, interpuesto por don [REDACTED], representado por el Procurador de los Tribunales don Miguel Ferragut Roselló, contra la desestimación por silencio por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu de su solicitud de responsabilidad patrimonial. Ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Luisa Adrover Thomas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por don [REDACTED] se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado contra el citado acto, acordándose su admisión, y una vez formalizados los trámites legales preceptivos fue emplazado para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la estimación del recurso y se dicte sentencia por la que se condene al Ayuntamiento al pago de 398.509'79 € en concepto de daños y perjuicios como responsable de que las obras de urbanización de Roca Llisa no se hubieran ejecutado dentro de los plazos señalados, propiciando la descalificación de la parcela de su propiedad, causando, por tanto, un perjuicio real y evaluable al amparo de la sentencia nº 268, de 18 de mayo de 2.016, de

la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Illes Balears, con más sus intereses legales desde que se efectuó la reclamación administrativa derivada de la descalificación de los terrenos.

SEGUNDO.- Por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu se presentó escrito de contestación a la demanda en el que se instó la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación.

TERCERO.- No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, tras el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos para sentencia.

En la tramitación de las presentes actuaciones se han observado los preceptos y prescripciones legales. Se fijó la cuantía del recurso en 398.509'79 €.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso se formula contra la desestimación por silencio por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu de su solicitud de responsabilidad patrimonial formulada en concepto de daños y perjuicios como responsable de que las obras de urbanización de Roca Llisa no se hubieran ejecutado dentro de los plazos señalados, propiciando la descalificación de la parcela de su propiedad y causando un perjuicio real y evaluable al amparo de la sentencia nº 268, de 18 de mayo de 2.016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Illes Balears.

SEGUNDO.- El recurrente impugna la citada desestimación sobre la base del contenido de la STSJIB de 18 de mayo de 2.016 en el entendimiento de que si la indemnización por la descalificación de las parcelas de los propietarios titulares de La Guitarra, habiéndose ejecutado un 50'87% de la urbanización es de 2.469.796'88€, si la urbanización hubiera estado ejecutada al 100%, el valor de las parcelas sería, de acuerdo con la sentencia a la que luego nos referiremos, de 4.867.569'42€, por lo que el valor del restante 49'13% sería de 2.397.772'54€, de los que un 16'62% corresponderían a mi representado, es decir, la suma de 398.509'79€.

Expresa que finalizados los plazos previstos en el planeamiento para completación de todas las obras de urbanización, tal incumplimiento es responsabilidad del Ayuntamiento de Santa Eulalia y no de los propietarios. Porque la Administración en el sistema de cooperación asume responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización, y la causa de su no finalización antes

de la aprobación del nuevo planeamiento, es imputable a ella, salvo prueba en contrario, lo que no se ha producido y así lo reconoció la Sentencia con valor de cosa juzgada material

TERCERO.- El Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu se opuso al recurso señalando que la mención que hace la sentencia del TSJIB a que era el Ayuntamiento la entidad que debía haber realizado las obras de urbanización (por haberse optado por el sistema de cooperación para el desarrollo del área), no se puede considerar como pronunciamiento “obiter dicta”, porque obedece a una cuestión esencial: resolver si la falta de terminación de los trabajos de urbanización ha de atribuirse o no al Ayuntamiento, porque eso es premisa necesaria para determinar si procede o no indemnizar a los actores, o, como se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo a que confirmó la primera, tal razonamiento es imprescindible para verificar “uno de los requisitos establecidos al efecto” (la existencia del derecho a la indemnización), pero en modo alguno la causa.

Opone que la acción que se ejerce frente al Ayuntamiento es idéntica a la que se ejerció frente al Gobierno Balear, sustituyéndose en la reclamación que da pie a los presentes autos únicamente la identidad del sujeto frente al que se reclama, pero no así el título jurídico en atención al cual es éste demandado o responsabilizado del daño indemnizable por lo que cabe inferir la concurrencia en el caso de la excepción de cosa juzgada y, por consiguiente, la procedencia de la inadmisión del procedimiento que aquí se trata, pues siendo los mismos los hechos, la desclasificación de los terrenos del reclamante, la pretensión es la misma; es decir, la indemnización por la misma desclasificación en ambos procedimientos, y si bien el demandado en el primer procedimiento era la Administración autonómica, y en el presente el Ayuntamiento, sin duda alguna el título jurídico frente al que se dirige el reclamante es el mismo, como resulta de la lectura del propio suplico de la solicitud de responsabilidad patrimonial que determina la sustanciación de estos autos. En todo caso, entiende que la STSJIB vincula al presente y uno de ellos es la cuantía total que podía reclamar el reclamante por la desclasificación. Y ello no puede ser obviado ni por el reclamante ni el Ayuntamiento o los Tribunales que hayan de decidir. Se da pues, en cualquier caso, el efecto positivo de la cosa juzgada.

Expresa que la falta de ejercicio de dicha acción en el momento oportuno, ha precluido para el reclamante la posibilidad de ahora reclamar, por separado, la responsabilidad concurrente del

Ayuntamiento, una vez ha recaído sentencia firme en el procedimiento seguido frente al Gobierno Balear y, en todo caso, ha prescrito.

Señala que es la Ley, ley formal, la que produce el daño antijurídico, que el particular o no tenga el deber de soportar por lo que la responsabilidad de la desclasificación de los terrenos del reclamante, que es de lo que se trata, es única y en exclusiva imputable a la Administración autonómica en su conjunto y totalidad, y al Gobierno Balear en tanto que a él, como se ha indicado, le corresponde la función ejecutiva de acuerdo con las directrices del Presidente. Añade que fue indemnizado íntegramente de la lesión producida por la desclasificación de los terrenos operada por la Ley 4/2008. Prueba de ello es que no recurrió en ninguno de sus extremos la S. TSJIB y que la indemnización que reclama es para cubrir un daño que nunca ha sufrido, cual es que el 100% de las obras estuvieran ejecutadas en el momento de su desclasificación por la citada Ley autonómica.

Por último, aduce la existencia de concurrencia de culpas pues el propietario había actuado por su cuenta, ejecutando una parte de los equipamientos, sin que conste que hubieran instado al Ayuntamiento a hacerlo, judicialmente o de otro modo, por sí, o a través de la Asociación administrativa de conservación de la urbanización.

CUARTO.- A los efectos de la resolución del presente litigio conviene dejar precisados una serie de elementos fácticos:

a.- El recurrente es titular de la finca registral 9-11, parcela de terreno identificada con los nº 9-11, de 3.742m², en el complejo "La Guitarra", Urbanización Roca Llisa, en la Parroquia de Nuestra Señora de Jesús, término municipal de Santa Eulalia del Río. Finca registral 39.891 (agrupación), con referencias catastrales [REDACTED] y [REDACTED]

b.- Dicha finca estaba calificada según las NNCC y SS, aprobadas por el Consell Insular de Ibiza y Formentera, de fecha 23 de junio de 2.004, y publicadas en el BOIB nº 90, de 26 de junio de 2.004, como suelo urbano con la calificación de Unifamiliar 6 (U6), según consta en el Plano de Calificación del Suelo de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Santa Eulalia del Río.

c.- El Plan General de Roca Llisa se aprobó definitivamente el 8 de noviembre de 1.972, el Plan Parcial, el 22 de septiembre de 1.975 y el Proyecto de Urbanización, el 6 de abril de 1.984, siendo el sistema de gestión urbanística aprobado en el Plan Parcial, el de cooperación.

d.- El apartado 7.2. de la Memoria de las NNCCSS de 2004 incluye la Urbanización en la que se incluían la finca dentro de los sectores del suelo urbanizable y el grado de ejecución de las obras urbanizadoras y de edificación es desigual en el conjunto de la Urbanización. Su clasificación en ese concreto planeamiento es de suelo urbanizable con Plan Parcial y Proyecto de urbanización aprobado. Su calificación a tenor del cuadro existentes en esas NNSS es: uso residencial, unifamiliar 6 (U6) con tipología edificatoria aislada, una parcela mínima de 1.200 m² de superficie; ancho mínimo de parcela 25 m; edificabilidad 0'25m²/m²; volumen máximo permitido 1.500 m³; altura máxima 7 metros y número de plantas 2, (planta baja más planta piso; Intensidad de uso 1 vivien/1.200m² 1 vivienda por parcela.

e.- El Plan Territorial de Ibiza y Formentera aprobado el 21 de Marzo de 2005 establece un régimen transitorio para la zona de forma que, hasta que se adapte el planeamiento al PTI ese suelo queda clasificado como suelo urbanizable con Plan Parcial aprobado y remite a las reglas de ordenación provisional de las NNSS vigentes.

f.- A la entrada en vigor del Decreto ley 1/2007 de 23 de noviembre de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears (BOIB nº 176 ext. 24/11/2007), que entró en vigor al siguiente día de su publicación en el BOIB, por aplicación del artículo 1 de esa disposición en tanto no entrara en vigor la ley de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, quedaron imposibilitados de ejecutarse los planes parciales o proyectos de urbanización, y no se podían conceder o ejecutar licencias de edificación y uso del suelo en aquellos terrenos que se encontraban incluidos en sus ámbitos, entre los cuales estaba el paraje de los terrenos de autos.

g.- La Disposición Adicional 7.3 de las NNCCSS de Santa Eularia aprobadas en 2004 señalan que en tanto no se revise el PGOU y no se establezcan las determinaciones definitivas en la ordenación en el ámbito de URBANIZACIÓN001 queda prohibida la apertura de nuevos viales, segregaciones y ejecución de nuevas obras de urbanización o dotación de servicios.

h.- Con la entrada en vigor de la ley 4/2008 de 14 de mayo (BOIB nº 68 de 17 de mayo de 2008) de conformidad con el artículo 9-1 B) de esa ley que para la isla de Ibiza modifica la cartografía del Cap Llibrell-Cap Martinet, los terrenos de autos quedaron clasificados como suelo rústico protegido con categoría ANEI.

i.- En las NNCCySS de 2008 ya adaptadas al Plan Territorial parte de los terrenos de la urbanización se clasifican como suelo urbano. Pero otra parte de esa Urbanización y entre ella la finca de autos, continúan con la clasificación de suelo rústico ANEI.

j.- En fecha 27 de noviembre de 2008 el recurrente junto con otros propietarios presentó escrito en reclamación de responsabilidad patrimonial de indemnización de daños y perjuicios por razón de la aprobación del Decreto Ley 1/2007, de 23 de noviembre, y Ley 4/2008, de 14 de mayo.

k.- Por Sentencia firme del TSJIB de 18 de mayo de 2016, dictada en el recurso 775/2009, se reconoció el derecho de los recurrentes a ser indemnizados por la Comunidad Autónoma de les Illes Balears en una suma global de 2.469.769,88 € por el concepto de responsabilidad patrimonial por la desclasificación de los terrenos que constituyen la finca catastral [REDACTED] [REDACTED] conocida como La Guitarra en la urbanización Roca Llisa.

l.- En fecha 17 de junio de 2019 el recurrente presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento en el que le insta al pago de 398.509'79 € en concepto de daños y perjuicios como responsable de que las obras de urbanización de Roca Llisa no se hubieran ejecutado dentro de los plazos señalados, propiciando la descalificación de la parcela de su propiedad, causando, por tanto, un perjuicio real y evaluable al amparo de la sentencia nº 268, de 18 de mayo de 2.016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Illes Balears.

QUINTO.- Como se indicó más arriba el Ayuntamiento aduce, como causa de inadmisión, la excepción de cosa juzgada material en su efecto negativo.

Al respecto, como destacan las SSTs 20 noviembre y 18 diciembre 2015 (casación 1040/2014 y 132/2014, respectivamente) el principio de cosa juzgada que venía a consagrar el artículo 1252 del Código Civil (actualmente derogado por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) atiende de manera especial a la seguridad jurídica evitando que la discusión

jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias, lo que impide a los Tribunales volver a examinar y pronunciarse sobre un asunto ya fallado definitivamente, y ello con independencia del momento en que se pretenda someter de nuevo a consideración de un Tribunal la misma pretensión, pues en definitiva, tanto esta institución como la litispendencia, aunque referidas a distinto momento procesal, tienen por finalidad impedir un nuevo fallo sobre la misma cuestión, aunque una por la técnica de tratar de evitar el inicio de un nuevo proceso y la otra de poner fin al iniciado sin tener que examinar de nuevo una pretensión ya decidida. Entenderlo de otra forma comportaría volver a someter nuevamente a consideración una cuestión definitivamente resuelta por sentencia firme que es, precisamente, lo que se quiere prohibir y garantizar con esta institución, que obliga a declarar la inadmisibilidad del nuevo recurso.

La Ley Procesal Civil -de aplicación supletoria en este ámbito jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero y la Disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio- contempla la cosa juzgada desde su doble faceta o perspectiva formal (o cualidad que adquiere una resolución cuando es declarada inimpugnable por la Ley o es consentida por las partes) y material (o efectos de la resolución judicial firme anterior en un ulterior procedimiento).

A la cosa juzgada formal se refiere el artículo 207.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a cuyo tenor "Las resoluciones firmes pasan en autoridad de cosa juzgada y el tribunal del proceso en que hayan recaído deberá estar en todo caso a lo dispuesto en ellas", siendo firme aquella resolución contra la que no cabe ulterior recurso, bien por no preverlo la ley, bien porque, estando previsto, ha transcurrido el plazo legalmente fijado sin que ninguna de las partes lo haya presentado (artículo 207.2).

Por su parte el artículo 222 de la Ley ritaria alude a la doble vinculación que produce la cosa juzgada material, contemplando en su apartado primero la que se conoce como eficacia negativa o excluyente de la cosa juzgada ("La cosa juzgada de las sentencias firmes, sean estimatorias o desestimatorias, excluirá, conforme a la ley, un ulterior proceso cuyo objeto sea

idéntico al del proceso en que aquélla se produjo") y en su apartado cuarto la vinculación o eficacia positiva o prejudicial (" Lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en éste aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal"). Dicho en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su "thema decidendi" cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior, deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella sino tomándola como punto de partida [por todas, SSTS 30 abril 2015 (recurso 86/2013) y 20 noviembre 2015 (casación 1040/2014)].

Planteada en este caso la excepción de cosa juzgada material, en su vertiente negativa, su apreciación obliga al órgano judicial a declarar inadmisibile el proceso conforme a lo dispuesto específicamente en el artículo 69.d) de la Ley jurisdiccional, exigiendo reiterada jurisprudencia, de la que son exponentes las SSTS 4 junio 2013 (casación 824/2011) y 18 diciembre 2015 (casación 132/2014), la constatación de la efectiva concurrencia de los siguientes requisitos: identidad subjetiva de las partes y de la calidad en que actúan; misma causa de pedir, causa petendi, o fundamento de la pretensión; e igual petitum o conclusión a la que se llega según los hechos alegados y su encuadramiento en el supuesto abstracto de la norma jurídica invocada.

Sin embargo ello lo es, como se encargan de precisar las dos Sentencias citadas, " ...sin perjuicio de las peculiaridades que en el proceso contencioso-administrativo derivan del objeto de la pretensión y que hace que sea un específico elemento identificador de la cosa juzgada el acto administrativo (la actuación de la Administración) o la disposición objeto de las pretensiones impugnatorias. O, dicho en otros términos, si en el posterior proceso la res de qua agitur es un acto (actuación) o una disposición diferente del que se enjuició en la resolución firme anterior, ya no puede darse el efecto negativo o excluyente de la cosa juzgada, salvo que el acto (actuación) o la disposición objeto del segundo proceso sean meras repeticiones del que se juzgó en el primero. (...) Así esta Sala ha señalado: "la cosa juzgada tiene matices muy específicos en el proceso Contencioso-Administrativo, donde basta que el acto impugnado sea histórica y formalmente distinto que el revisado en el proceso anterior para que deba desecharse la existencia

de la cosa juzgada, pues en el segundo proceso se trata de revisar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo nunca examinado antes, sin perjuicio de que entrando en el fondo del asunto, es decir, ya no por razones de cosa juzgada, se haya de llegar a la misma solución antecedente" (STS de 10 nov. 1982; cfr., asimismo, SSTS de 28 ene. 1985, 30 oct. 1985 y 23 mar. 1987, 15 de marzo de 1999, 5 de febrero y 17 de diciembre de 2001 y 23 de septiembre de 2002, entre otras). (...) Y además, claro está, la apreciación de la excepción de cosa exige que se trate no sólo del mismo acto, disposición o actuación material sino también de la misma pretensión u otra sustancialmente idéntica a la que fue objeto del proceso anterior (STS, Sala 4.ª, de 22 mayo 1980). Si en el proceso posterior sobre el mismo acto, disposición o actuación cambian la causa petendi o el petitum de la pretensión examinada y decidida en la resolución judicial firme anterior tampoco operará en su función negativa la cosa juzgada (...) Los criterios expuestos constituyen un cuerpo consolidado de doctrina jurisprudencial, como reflejan, entre otras muchas, las Sentencias de 5 de octubre de 1998, 23 de septiembre de 2002 y 1 de marzo de 2004, que no precisa de una declaración solemne como la que se propugna en el presente recurso de casación en interés de ley" (STS de 27 de abril de 2006 dictada en el recurso en interés de la ley 13/2005). También en sentido análogo, las SSTS de 15 de octubre de 1998, R. de Apelación 4655/1992; de 24 de febrero de 2004, R. Casación 4307/2001; de 25 de octubre de 2005, R. Ordinario 201/2004; de 15 de abril de 2008, R. Casación 10956/2004 y de 15 de enero de 2010, R. Casación 6238/2005 [...]".

En el supuesto de autos si bien es cierto que existe un igual petitum o conclusión a la que se llega según los hechos alegados, no es menos cierto que ni existe identidad subjetiva de las partes y de la calidad en que actúan ni la misma causa de pedir, causa petendi, o fundamento de la pretensión, dado que aunque se parta del contenido de la Sentencia de la Sala la razón de pedir nace de la actuación municipal en relación con la ejecución del sistema de cooperación que no de la modificación legislativa que era la razón de pedir en aquel litigio por ello los hechos que delimitaron aquel recurso no pueden ser iguales a los que se dan a éste aún cuando el planteamiento pudiera hacer parecer lo contrario. Por otro lado, resulta contradictorio que se llegue a expresar que la acción es idéntica en ambos casos, aunque no exista identidad de sujetos,

mientras que otros pasajes del escrito de contestación se sostenga que la responsabilidad naciera, allí, de la actividad legislativa autonómica de la que no participaba el Ayuntamiento. El título no es el mismo puesto que el recurrente alude, como causa de pedir, a la inactividad del Ayuntamiento en la ejecución del sistema, que no a la desclasificación de los terrenos como causa pues es ésta la que, sostiene, podría haberse evitado caso de haberse ejecutado en plazo el sistema (vid pág. 7 de la demanda). Cosa diferente podría ser los efectos valorativos de la citada Sentencia en relación con los elementos fácticos allí analizados pero, como se verá, ello resultará inútil. En suma, la causa de inadmisión no puede ser acogida.

SEXTO.- Por el contrario, suerte favorable ha de tener la alegada prescripción de la acción. El recurrente, en su escrito de conclusiones, está a la aplicación del artículo 142.4 de la Ley 30/92 que establecía que cuando la lesión tenga su origen en la anulación de actos o disposiciones, por ser contrarios al Ordenamiento Jurídico el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, lo que no es al caso dado que la Sentencia de la Sala determina la responsabilidad de la Comunidad al amparo del artículo 30 a) de la Ley 8/2007, esto es, por “la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración” y decreta la razón en la desclasificación operada por la Ley 4/2008.

No hay una nulidad de un acto declarada en Sentencia que permita computar el plazo de prescripción en los términos reflejados en dicho precepto. En realidad, como ya se manifestó en el Fundamento anterior, la acción se ejercita por no haberse cumplido los plazos de ejecución del sistema antes de que operase la citada desclasificación por lo que sería con la entrada en vigor de dicha norma desde la que el recurrente podía haber ejercido su acción de responsabilidad.

Conviene recordar que la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración ha de ejercitarse, según el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, en el plazo de un año contado a partir de la producción del hecho o del acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo,

debiendo computarse, según reiterada jurisprudencia, conforme al principio de la actio nata, es decir, desde que la acción pudo efectivamente ejercitarse.

El instituto de la prescripción viene directamente vinculado al principio de seguridad jurídica y a la presunción de abandono del ejercicio del derecho (SSTS de 14 de marzo de 2007, RC n.º 262/2000; 6 de mayo de 2009, RC n.º 292/2005 y 24 de mayo de 2010, RC n.º 644/2006), teniendo que ser interpretado de forma restrictiva, al constituir una limitación al ejercicio tardío de los derechos y no hallarse fundada en la justicia intrínseca. Por otro lado, debe respetarse el principio de indemnidad, que se traduce en la reserva del derecho del perjudicado a ser íntegramente resarcido en situaciones en que no ha podido conocer en su totalidad el alcance de su daño hasta un momento posterior, por causas no imputables a su persona o comportamiento.

Para determinar el inicio del cómputo del plazo anual, resulta de aplicación la doctrina de la actio nata, de forma que solo comienza ese plazo cuando se ha podido tener conocimiento cierto y efectivo del resultado lesivo provocado por el hecho causante. Por ello, nuestra jurisprudencia ha venido aceptando la posibilidad de la existencia de una temporánea reclamación a pesar de haberse producido la misma fuera del periodo del año, en atención a esa imposibilidad de determinación concreta en toda su extensión del daño sufrido. Así, la STS de 25 de junio de 2002 recuerda que la Sala viene *"proclamando hasta la saciedad (sentencias de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero y 26 de mayo de 1994, 26 de octubre de 2000 y 11 de mayo de 2001), que "el "dies a quo" para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto" (sentencia de 31 de octubre de 2000, o, en otros términos "aquel en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas.*

Por ello, se ha venido distinguiendo entre daños permanentes y daños continuados, siendo buen ejemplo la STS de 6/5/2015 en la que se declara: "Cuando la sentencia recurrida aborda la cuestión de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial cita con acierto la consolidada y reiterada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación del principio de la actio nata, a cuyo tenor, en lo que ahora interesa, el dies a quo del plazo prescriptorio ha de situarse en la fecha en que se ha determinado el alcance de las secuelas, como se sigue del artículo 142.5

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, momento en el que se entiende que el afectado tiene pleno conocimiento de las condiciones fácticas y jurídicas que pueden justificar una reclamación de esta naturaleza".

No es predicable en el supuesto de autos la existencia de un daño no cuantificable a dicha fecha y a esa conclusión se llega a través de la propia prueba aportada a aquella acción y que es la que sirve de soporte a la presente reclamación pues lo que se reclama es la diferencia del valor total de suelo que ya fuera fijado en la STSJIB siendo cuantificable en aquel momento. Tampoco se puede entender que aquella reclamación suspendiera el plazo de prescripción pues no se puede pretender que, siendo diferentes los títulos de pedir y la imputación de la responsabilidad, aquella acción pudiera tener efectos en la ahora ejercida en los términos expresados en el artículo 1974 del Código Civil. Por ello, procederá la íntegra desestimación del presente recurso.

SÉPTIMO.- Establece el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción que en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En el caso de autos, al desestimarse la causa de inadmisión aducida por el Ayuntamiento, no procederá la condena en costas aun habiéndose desestimado el recurso.

VISTOS.- Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

DESESTIMAR la causa de inadmisión aducida por el Ayuntamiento y DESESTIMAR el recurso por don ██████████ contra la desestimación por silencio por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu de su solicitud de responsabilidad patrimonial. Sin especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en esta instancia por lo que cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes lo serán por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que frente a la misma cabe interponer recurso de apelación.



**T. S. J. ILLES BALEARS SALA CON/AD
PALMA DE MALLORCA**

SENTENCIA: 00449/2022

PLAÇA DES MERCAT, 12

Teléfono: 971 71 26 32 Fax: 971 22 72 19

Correo electrónico: tsj.contencioso.palmademallorca@justicia.es

N.I.G: 07040 45 3 2020 0000376

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000388 /2021

Sobre RESPONS. PATRIMONIAL DE LA ADMON.

De [REDACTED]

Abogado: JUAN LAUREANO NADAL AGUIRRE

Procurador: MIGUEL EUGENIO FERRAGUT ROSSELLO

Contra AJUNTAMENT DE SANTA EULARIA DES RIU

Abogado: PABLO MIR CAPELLA

Procurador: LLUISA ADROVER THOMAS

APELACIÓN Rollo Sala Nº 388/2021

Autos Juzgado Nº PO 38/2020

SENTENCIA

En Palma, a 12 de julio de 2022.

ILMOS SRS.

PRESIDENTE

D. Fernando Socias Fuster

MAGISTRADAS

D^a Carmen Frigola Castellón.

D^a Alicia Esther Ortuño Rodríguez

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears los presentes autos seguidos ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de Palma de Mallorca, con el número de autos del Juzgado y número de rollo de esta Sala arriba designados; actuando como parte demandante apelante D. [REDACTED]; y como parte demandada apelada el **AYUNTAMIENTO DE SANTA EULÀRIA DES RIU**.

Constituye el objeto del recurso la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el Sr. [REDACTED] en fecha 18 de junio de 2019 y como consecuencia de la descalificación de la parcela de su propiedad en la Urbanización Roca Llisa,



realizada mediante la aplicación del Artículo 9 y anexo B) de la Ley 4/2008, por el que se amplía el ámbito de aplicación del ANEI de Roca Llisa

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Fernando Socias Fuster.

ANTECEDENTES PROCESALES

PRIMERO. La sentencia núm. 264/2021, de 24 de mayo, dictada por el Ilmo Sr. Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 1 de Palma, en los autos seguidos por los trámites del procedimiento ordinario 38/2020 y de los que trae causa el presente rollo de apelación, dispone literalmente en su fallo:

“DESESTIMAR la causa de inadmisión aducida por el Ayuntamiento y DESESTIMAR el recurso por don ██████████ contra la desestimación por silencio por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu de su solicitud de responsabilidad patrimonial. Sin especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en esta instancia por lo que cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes lo serán por mitad”

SEGUNDO. Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación en plazo y forma por la parte demandante y admitido en ambos efectos, sin que ninguna de las partes propusiese la práctica de prueba, siendo seguido el recurso con arreglo a los trámites de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedando los autos conclusos para dictar sentencia, señalándose para la votación y fallo, el día 12 de julio de 2022.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Planteamiento de la cuestión litigiosa.

El apelante impugna la sentencia que confirma la desestimación de su reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en 2019 por entender prescrita la acción del reclamante al no formular la solicitud dentro del plazo de un año computado desde la fecha en que pudo



reclamar que, según la sentencia apelada, lo fue desde el momento en que operó la desclasificación de su parcela, en 2008.

A) LOS HECHOS.

1º) El recurrente es titular de una parcela situada [REDACTED] dela [REDACTED], [REDACTED], término municipal de Santa Eulalia del Río. Según las NNCC y SS, aprobadas por el Consell Insular de Ibiza y Formentera, de fecha 23 de junio de 2.004, su clasificación lo era de suelo urbanizable con Plan Parcial y Proyecto de urbanización aprobado. El Plan Territorial insular de Eivissa y Formentera, aprobado el 21 de Marzo de 2005, establecía un régimen transitorio para la zona de forma que, hasta que se adapte el planeamiento al PTI ese suelo queda categorizado como “suelo de desarrollo urbano” y remite a las reglas de ordenación provisional de las NNSS vigentes.

2º) En fecha 18 de mayo de 2008, entró en vigor la Ley del Parlamento Balear 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, que en su artículo 9 introduce modificaciones del ámbito de algunas áreas de especial protección. En concreto, se modifica el anexo I, cartografía, de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, de modo que el “área natural de especial interés” del Cap Llibrell-Cap Martinet, abraza parte de los terrenos de la urbanización “Roca Llisa” afectando a la parcela de la recurrente que pasa a quedar clasificada como suelo rústico protegido.

3º) En fecha 27 de noviembre de 2008 el recurrente junto con otros propietarios presentó escrito frente a la Comunidad Autónoma de Illes Balears en reclamación de responsabilidad patrimonial de indemnización de daños y perjuicios por razón de la aprobación del Decreto Ley 1/2007, de 23 de noviembre, y la Ley 4/2008, de 14 de mayo, y que habían determinado la desclasificación de su parcela, que pasó a tener la clasificación de suelo rústico protegido, por disposición de rango legal.

4º) Desestimada aquella reclamación e interpuesto recurso contencioso administrativo (PO 775/2009) en el mismo se dictó sentencia núm.268/2016, de 18 de mayo, en el que se estimó parcialmente el recurso y se reconoció el derecho del ahora recurrente a ser indemnizado por el Govern Balear por la indicada desclasificación legislativa.

La indemnización se determinó por lo establecido en los arts. 24 y 25 de la Ley de Suelo/2007, esto es, en proporción al grado alcanzado en la ejecución de la urbanización que,



según la indicada sentencia se determinó un 50'87%, por lo que aplicando dicho porcentaje sobre la diferencia del valor del suelo –entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación– quedaba fijada la indemnización en la cantidad de 410.480,24 € para la parcela del recurrente.

5º) En fecha 17 de junio de 2019 el recurrente presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu en el que le insta al pago de 398.509'79 € en concepto de daños y perjuicios como responsable de que las obras de urbanización de Roca Llisa no se hubieran ejecutado dentro de los plazos señalados, propiciando la descalificación de la parcela de su propiedad, causando, por tanto, un perjuicio real y evaluable al amparo de la sentencia nº 268, de 18 de mayo de 2.016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Illes Balears. En concreto, se estima que, de estar concluida la urbanización por el Ayuntamiento, la indemnización hubiera sido del 100% y no del 50,87 %, por lo tendría derecho a 880.990'03 € y no los 410.480'24 €, correspondientes al 50'87 %. Por ello se reclaman el pago de los 398.509'79 € de diferencia y que se consideran debidos por el Ayuntamiento responsable de la no conclusión de la urbanización.

B) LA SENTENCIA.

La sentencia apelada desestima el recurso al apreciar que la reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento estaba prescrita al haber transcurrido con exceso el plazo anual (artículo 67.1 de la Ley 39/2015), para reclamar computado desde la fecha en que operó la desclasificación de los terrenos mediante la aprobación de la Ley 4/2008.

La sentencia interpreta que la demanda de responsabilidad patrimonial interpuesta contra el Govern Balear por la descalificación de los terrenos de su propiedad en Roca Llisa en base a la Ley 4/2008 y que se tramitó ante esta Sala bajo el núm. P.O. 775/2009 no interrumpió el plazo de prescripción.

C) LA APELACIÓN.

El recurrente discrepa de la sentencia argumentando que, si bien es cierto que el acto causante del derecho a indemnización es la alteración de las condiciones urbanísticas por aplicación de la Ley 4/2008, no es menos cierto que el “quantum” de la indemnización viene determinado exclusivamente por la actividad desarrollada por el Ayuntamiento. Y si éste hubiera cumplido su obligación de urbanizar puntualmente, la indemnización en el caso de



desclasificación de los terrenos, habría supuesto el 100% del valor de tasación y no el 50'87%, correspondiente al porcentaje de obra ejecutada y añade que:

“Mi representado no ha podido ejercer la acción contra el Ayuntamiento de Santa Eulalia hasta que la sentencia de esta Sala ha devenido firme, ya que ha sido en dicho momento en el que se ha tenido la certeza no solo del quantum de la indemnización sino incluso de la firmeza de los Fundamentos de Derecho expuestos en la misma, y en los que con claridad se señala “En consecuencia, el abandono de ese impulso y el traslado de esa carga a los propietarios, en definitiva, la dejación efectuada de su posición como impulsora del proceso de urbanización en el sistema de cooperación que era el que regía, se traduce en que el incumplimiento de la ejecución de esas obras en los plazos establecidos, es imputable a la Administración y no ha de perjudicar a los propietarios”.

Pero, es que, además, la imputación directa de responsabilidad al Ayuntamiento de Santa Eulalia se produce en la sentencia de esta Sala y no antes, por lo que mi representado no podía accionar en contra del mismo hasta la firmeza de dicha sentencia, momento en el que se manifiesta el efecto lesivo, al ser indemnizado, mi representado, en un 50'87%, por no haber ejecutado el Ayuntamiento las obras de urbanización a las que venía obligado.

La sentencia fue recurrida en casación habiéndose recibido el Auto de Aclaración de la Sentencia por parte del Tribunal Supremo el 19 de junio de 2018, habiéndose presentado la reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento el 18 de junio de 2019, por lo que se cumple el plazo señalado en el art. 67.”

SEGUNDO. La prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial. La acción nata.

El art. 67,1º de la LPAC señala que el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En el segundo párrafo de este art. 67,1º se precisa que con relación a las reclamaciones fundadas en la anulación de actos y disposiciones administrativas, establece que el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva.



Pues bien, con carácter previo debe descartarse el cómputo anual desde la sentencia dictada por el TS el 19.06.2018 al amparo de este segundo párrafo de la rt. 67,1º LPAC, pues la indicada sentencia, confirmando la de esta Sala, no anulaba acto o disposición alguna. Así pues, la controversia se centra en determinar el momento en que se produjo el hecho que motivó la indemnización o se manifestó su efecto lesivo.

El principio de la «actio nata» determina que el cómputo del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial no puede realizarse sino desde el momento en que resulta posible el ejercicio de la acción por estar plenamente determinados los dos elementos del concepto de lesión, como son el daño y la constatación de su ilegitimidad. Por su parte, el primer párrafo del art. 67,1º LPAC distingue entre la producción del hecho lesivo y la manifestación del daño porque en ocasiones no hay simultaneidad entre ambos.

Sobre la base de lo anterior, la parte apelante sostiene que, en el caso que nos ocupa, no se está ante una reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la reducción del aprovechamiento urbanístico por el Estado legislador –en referencia a la Ley balear 4/2008–, sino que se reclama una responsabilidad basada en la inactividad del Ayuntamiento por no haber desarrollado el planeamiento urbanístico en tiempo y forma, al tratarse de un supuesto en el que se aplicaba el sistema de cooperación,. En definitiva, se invoca que hasta que no se ha conocido la sentencia que fijaba la indemnización por la desclasificación de su parcela en atención al grado de urbanización “*mi representado no ha podido ejercer la acción contra el Ayuntamiento de Santa Eulalia*” porque ha sido cuando dicha sentencia ha devenido firme el momento en el que se ha tenido la certeza no solo del quantum de la indemnización sino incluso que fue la inactividad municipal lo que determinó la reducida cuantía de aquella.

No podemos estimar el argumento de la parte apelante por las siguientes razones:

1ª) Pese a lo que el recurrente invoca, el hecho o actuación causante del daño por el que reclama lo fue la desclasificación urbanística de su parcela, operada por la Ley 4/2008. O lo que es lo mismo, sin la indicada desclasificación la presente reclamación no tendría objeto. Prueba de ello es que la cantidad que se reclama al Ayuntamiento se calcula en aplicación del art. 25 de la Ley de Suelo/2007 por alteración de las condiciones urbanísticas. Alteración producida por la repetida Ley autonómica.

Pese a que en el escrito de apelación se afirme que “*que no nos encontramos ahora ante el supuesto indemnizatorio del artículo 48.a) del TRLSRU de 2015, es decir, ante un supuesto de*



responsabilidad por desclasificación urbanística de los terrenos” sino que simplemente se pide “una indemnización por el hecho de que el Ayuntamiento no desarrolló y ejecutó en tiempo y forma el planeamiento aplicable en Roca Llisa”, lo cierto es que lo que ahora se afirma en apelación contrasta con lo que se expuso en el escrito de reclamación patrimonial ante el Ayuntamiento: “Se reclama por tanto , en concepto de indemnización por la descalificación de los terrenos propiedad de mi representado en aplicación de la Ley 4/2008 y por no haber ejecutado las obras de urbanización a pesar de ser aplicable el sistema de cooperación, el 12’46% de la suma de 102.397.772’54€, es decir, la suma de 398.509’79€, más los intereses legales desde la descalificación de los terrenos”. La mención a que la indemnización lo es “por la descalificación de los terrenos” y que los intereses de la indemnización se devengan desde la misma, pone en evidencia que el daño y sus efectos lesivos se manifestaron desde la desclasificación en 2008, por lo que la actuación reclamación frente al Ayuntamiento estaría prescrita.

2ª) Si se entiende que la actuación lesiva imputable al Ayuntamiento lo es su inactividad en el desarrollo de la urbanización Roca Llisa que se ejecutaba por el sistema de cooperación, lo indiscutible es que dicha inactividad es la anterior a la entrada en vigor de la ley 4/2008, por lo igualmente quedaría afectada por la prescripción anual.

3ª) El argumento de que los efectos lesivos de la inactividad municipal únicamente se han puesto de manifiesto a resultas de la sentencia del TS de 19.06.2018 que confirma la de esta Sala, por lo que la acción para reclamar nace a partir de la misma debe quedar igualmente rechazado por cuanto:

3.1.- La reclamación de responsabilidad patrimonial cuya desestimación presunta motivó el contencioso PO 775/2009 en el que se dictó sentencia de esta Sala núm. 268/2016, de 18 de mayo, luego confirmada por el Tribunal Supremo, se fundamentaba en el art. 30.a de la Ley 8/2007 de Suelo por la alteración de las condiciones urbanísticas. De conformidad con el art. 25 de dicha Ley la indemnización se determina en proporción al grado alcanzado en la ejecución de la urbanización. Extremo conocido por el reclamante.

3.2.- Al tiempo de la reclamación originaria contra la administración autonómica (formulada el 21.11.2008) el aquí demandante ya conocía que la urbanización no estaba completada, como igualmente conocía que el sistema de ejecución lo era el de



cooperación. En consecuencia, no podía ignorar que la indemnización reclamada vendría determinada por el grado de ejecución de la urbanización desarrollada por el Ayuntamiento, lo que no le impedía reclamar ante dicha administración municipal si consideraba que dicha inactividad o dejación, le comportaba una indemnización menor a obtener de la administración autonómica. En consecuencia, no es cierto que “*Mi representado no ha podido ejercer la acción contra el Ayuntamiento de Santa Eulalia hasta que la sentencia de esta sala ha devenido firme*”.

4ª) La propia sentencia del TS núm. 874/2018 de 28 de mayo (ECLI:ES:TS:2018:1999) que resolvió sobre la primera reclamación, ya respondió al argumento de la invocada responsabilidad municipal por retraso en la ejecución de la urbanización –aunque entonces dicho argumento lo esgrimía la CAIB– y precisó:

“...en respuesta a la alegación de la administración recurrente relativa a que la única administración responsable es el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu o, en su defecto el Consell Insular de Ibiza, que la responsabilidad demandada en los presentes autos deriva de una modificación legislativa o, dicho de otra forma, se trata de la llamada responsabilidad del estado legislador, de la originada por un acto legislativo.

Además de confundir la administración recurrente el acto causante del derecho a indemnizar, que es la alteración de las condiciones urbanísticas, en este caso por la ley balear 4/2008, con uno de los requisitos establecidos al efecto, como es el cumplimiento de los plazos de ejecución de la urbanización y la responsabilidad en su incumplimiento, que es lo que se examina en la sentencia recurrida y a cuyo efecto se añaden, al sistema de ejecución de cooperación, otras disposiciones administrativas que impidieron el desarrollo de la urbanización en plazo, además de ello decimos, la parte viene a introducir en casación un debate sobre el que no se encuentra referencia ni pronunciamiento alguno en la sentencia de instancia, ...”

Con ello se confirma lo que aquí venimos señalando: i) no hay otra actuación lesiva que la alteración de las condiciones urbanísticas de la parcela del recurrente; ii) la misma deriva, exclusivamente, de una modificación legislativa; iii) de no ser responsabilidad del Ayuntamiento el retraso en la ejecución de la urbanización (sistema de cooperación) y de regirse por otro de iniciativa privada, no se hubiera obtenido indemnización alguna; iv) todas las anteriores premisas ya estaban determinadas al tiempo de formularse la primera reclamación de responsabilidad



patrimonial (2008), lo que no impedía entonces reclamar frente al Ayuntamiento si es que se le consideraba corresponsable del daño o de la entidad del mismo.

Por todo lo anterior, procede la desestimación del recurso de apelación.

TERCERO. Costas procesales.

En aplicación del art. 139.2º de la Ley Jurisdiccional/98, procede imponer las costas a la parte apelante si se desestima totalmente el recurso –lo que es el caso-, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecia la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. En la medida en que no se aprecian circunstancias excepcionales que hagan modificar el criterio del vencimiento objetivo establecido en la norma, debe imponerse las costas a la parte apelante.

No obstante, de conformidad con el art. 139,5º de la LRJCA, la imposición de costas lo será con el límite de la suma de 500 € por todos los conceptos, sin perjuicio de las restantes limitaciones derivadas de la aplicación del art. 139,7º LJCA.

F A L L A M O S

1º) Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de D. [REDACTED] contra la sentencia núm. 264/2021, de 24 de mayo, dictada por el Ilmo Sr. Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 1 de Palma.

2º) Se imponen las costas procesales de esta apelación a la parte apelante con el límite de la suma de 500 € por todos los conceptos, sin perjuicio de las restantes limitaciones derivadas de la aplicación del art. 139,7º LJCA.

Contra la presente sentencia, cabe recurso de casación a preparar ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación de la presente, y para: * el



Tribunal Supremo, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea; * la Sección de casación de la Sala de los Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

En la preparación del recurso de casación ante el TS téngase en cuenta Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE nº 162 de 6 de julio de 2016).

Así se acuerda y firma.

PUBLICACION.- Leída y publicada la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Letrado de la Administración de Justicia, rubricado.