



Roj: STS 590/1999  
Id Cendoj: 28079130051999100558  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 1997/1992  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: JUAN MANUEL SANZ BAYON  
Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Febrero de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el núm. 1997/92 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Ayuntamiento de Tres Cantos y por la Comunidad de Madrid contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el 17 de julio de 1992, en su recurso núm. 325/87. Siendo parte recurrida la representación procesal de D. Jesús Carlos y otros,

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso Contencioso Administrativo antes referido la Sala de lo contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó sentencia estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo presentado.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia por los recurrentes se presentó escrito ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, admitiéndolo y emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, ante este Tribunal las partes recurrente, se personaron ante esta Sala y formularon escrito de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparan.

CUARTO.- Teniendo por interpuesto el recurso de casación por esta Sala, se emplaza a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalice el escrito de oposición.

QUINTO.- Por la parte recurrida se presenta el escrito de oposición al recurso interpuesto, en el que tras impugnar los motivos del recurso de casación en virtud de las razones que estimó procedentes, terminó suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Madrid, confirmando en todos sus extremos la recurrida.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia el día VEINTIUNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE., en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 1992 que estimó parcialmente el recurso deducido contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de marzo de 1987 aprobatorio del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo, en lo que afecta a la segunda y tercera fases del Plan Parcial de Ordenación de Soto de Viñuelas. La sentencia impugnada confirmaba el Acuerdo administrativo en lo relativo a la reclasificación como suelo no urbanizable de protección agrícola, de los terrenos propiedad de los actores, y declaraba el derecho de éstos a percibir el resarcimiento de los daños y la indemnización

de los perjuicios sufridos como consecuencia de esa referida reclasificación, determinándose en ejecución de sentencia la cuantía de los mismos.

SEGUNDO.- El primero de los motivos aducido por la representación legal de la Comunidad de Madrid en su recurso de casación, al amparo del artículo 95.1.3 de la Ley Jurisdiccional, se basa en la infracción de las normas reguladoras de la sentencia, ya que habiendo sido peticionada la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional por concurrir la causa prevista en el artículo 82.e) de la citada Ley, la sentencia no resuelve dicha pretensión, vulnerando, el artículo 43 en relación al 80 de la Ley Jurisdiccional, siendo pues incongruente su pronunciamiento.

No es estimable este motivo, porque la alegada inadmisibilidad del recurso no fue formulada por la representación legal de la Comunidad de Madrid en el escrito de contestación a la demanda, que no fue materializado en el trámite procesal concedido al efecto, sino en el escrito de conclusiones. El artículo 71 de la Ley Jurisdiccional determina que las partes demandadas podrán alegar la inadmisibilidad del recurso o bien dentro de los cinco días siguientes al emplazamiento o en la contestación a la demanda, precisando el artículo 79 de la propia Ley que en los escritos de conclusiones no podrán plantearse cuestiones no suscitadas en los escritos de demanda y contestación.

Hay que tener pues, por no planteada en forma, tal cuestión sobre la inadmisibilidad del recurso, por lo que la sentencia, al aludir a tal extremo, sin pronunciarse de modo expreso sobre el mismo no puede incurrir en la falta de congruencia alegada por el recurrente, ni en la infracción del artículo 82.e) en relación con el 80 y 43.1 de la Ley Jurisdiccional.

No obstante, hemos de agregar, a mayor abundamiento, que al referirse la sentencia a la inadmisibilidad propuesta en conclusiones y no pronunciarse sobre ella, entrando a conocer del fondo del asunto, es obvio que en todo caso, implícitamente habría desestimado tal cuestión, en el supuesto de estar obligado a resolverla, toda vez que de ser estimada, ello excluiría "ipso facto" el pronunciamiento sobre el fondo.

TERCERO.- El segundo motivo de casación, al amparo del artículo 95.1.4, se basa en la infracción del artículo 87.2 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, al establecer el 87.1 con carácter general la no indemnizabilidad de perjuicios o daños, por modificación o revisión del planeamiento, y el acto obstativo del que hipotéticamente dimana el derecho reclamado no es el Acuerdo de Aprobación Definitiva, sino el Acuerdo Municipal que denegó la aprobación inicial de los Proyectos de Urbanización de la 2ª y 3ª fase del Plan Parcial de Soto de Viñuelas.

Si bien es indiscutible la vigencia del principio general de no indemnizabilidad de los perjuicios emanados del ejercicio del "ius variandi" en la ordenación del suelo por parte de la Administración, tal como indica el apartado primero del artículo 87 de la Ley del Suelo, no es menos cierto, que conforme dispone el apartado segundo del precepto, tal modificación o revisión de la ordenación de los terrenos podrá dar lugar a indemnización, si la ejecución de los Planes Parciales o Proyectos de Urbanización no se hubiese llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

En el supuesto ahora enjuiciado, fue presentado a la Coplaco el 20 de julio de 1967 el proyecto de Plan Parcial de Ordenación del Soto de Viñuelas, siendo aprobado definitivamente por la citada entidad metropolitana la primera fase del Plan Parcial el 10 de enero de 1968, y denegada la aprobación de su segunda y tercera fase el 20 de diciembre de 1972, pero el Tribunal Supremo en sentencia de 13 de noviembre de 1975, estimó el recurso presentado al efecto y decretó que esas dos fases habían quedado definitivamente aprobadas por silencio en septiembre de 1967.

A su vez la Coplaco denegó en 1978 el proyecto de urbanización de la tercera fase de ese Plan Parcial, y el 14 de febrero de 1979 el mismo proyecto de la segunda fase.

El Ayuntamiento de Colmenar Viejo denegó también la aprobación inicial del Proyecto de Urbanización de las segunda y tercera fase del referido Plan Parcial, el 6 de septiembre de 1982, aunque el Tribunal Supremo en sentencia de 8 de julio de 1988 estimando en parte el recurso anuló tales acuerdos en lo relativo a las exigencias impuestas por la Administración sobre cesión del aprovechamiento medio si bien no declaró la aprobación de proyecto en tanto no se aprobara la reparcelación obligatoria, manteniendo las exigencias del Acuerdo relativas a que la construcción de los accesos deberá atenerse al Plan Parcial y la de cumplir la garantía del artículo 46.c) del Reglamento de Planeamiento.

Por último. el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo el 5 de marzo de 1987 en el que se clasificaba el suelo correspondiente a las fases segunda y tercera del referido Plan Parcial, como no urbanizable, de

protección agrícola de regadío y de protección ecológica, en lugar de suelo urbanizable programado de la anterior ordenación.

Tal como acertadamente, mantiene la sentencia impugnada, la falta de ejecución del Plan Parcial antecitado, ha tenido por causa fundamental la Actuación de la Administración, tanto Comunitaria como Local porque la imposibilidad de esa ejecución con anterioridad a la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar, se ha producido, en primer lugar por la no ajustada a derecho denegación de la aprobación de las fases segunda y tercera de ese Plan Parcial efectuada por Coplaco el 20 de diciembre de 1972, que según la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1975, estaban ya aprobadas tales fases, por silencio positivo desde septiembre de 1967. Es llano que ya desde esta fecha, hubieran podido ser presentados, los oportunos proyectos de urbanización y no en la fecha en que se formularon.

La propia sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1988, en su fundamento jurídico duodécimo, calificó tal actitud obstativa de la Administración, al expresar que en el sistema de cooperación es la Administración la que lleva la iniciativa de la acción urbanizadora, no habiéndose visto, en este supuesto, iniciativa alguna de la Administración y "si por el contrario, se han visto dificultades y obstáculos puestos por ella misma a la colaboración de los particulares desde el primer momento, como ya lo evidencia nuestra sentencia anterior de 13 de noviembre de 1975, y sigue demostrándose actualmente al querer introducirle a este Plan de la Ley vieja, exigencias de la Ley nueva que no le son de aplicación."

Tal como ya declaró este Tribunal, conforme a lo acabado de expresar, ha sido la Administración Local de Colmenar Viejo -- hoy de Tres Cantos--, la que se ha opuesto de modo reiterado a la ejecución del Plan Parcial citado, con sus actos obstativos no conformes a derecho, sobre la denegación de los proyectos de urbanización y con la posterior aprobación inicial y provisional de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo.

Como ya hemos dicho también la Administración supramunicipal, fue determinante, a través de Coplaco, por la denegación antijurídica de la aprobación del Plan Parcial --2ª y 3ª fases-- antecitado en 1972, coartando, pues, su inmediato y rápido desarrollo ejecutivo. No hemos de olvidar que las funciones y competencias de la Coplaco fueron transferidas a la Comunidad de Madrid por Real Decreto 1992/83 de 20 de julio en materia de Ordenación de Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, por lo que se subrogó respecto de Coplaco en los efectos y consecuencia de la actividad urbanística de ésta.

No es pues. apreciable, la infracción del artículo 87.2 d e la Ley del Suelo, denunciada en este motivo.

CUARTO.- El tercero de los motivos --artículo 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional-- por infracción del artículo 1137 del Código Civil, sobre el carácter general de no solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones, habiendo sido la Administración Municipal la que impidió el desarrollo del Plan Parcial, tal como se expresaba en el fundamento de derecho séptimo de la sentencia impugnada, sin que la Comunidad de Madrid decidiera con su aprobación definitiva del Plan la desclasificación de los terrenos que había sido decidida por la Administración Local en sus actos de aprobación inicial y provisional, porque además tampoco tenía competencia para ello, a tenor de las Sentencias de esta Sala de 13 de julio de 1990, 30 de enero de 1991 y 20 de febrero de 1992, entre otras.

No procede tampoco la estimación del presente motivo, porque en primer lugar, es irrelevante a los efectos de la responsabilidad de la Administración supramunicipal recurrente, el acto de la Aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación de Colmenar Viejo, con el cambio llevado a cabo de clasificación del suelo de esas dos fases del Plan Parcial, que en realidad había sido llevado a cabo por la Administración municipal en su aprobación inicial y provisional. Pero aún cuando, fuese estimable que tal cambio de clasificación de suelo, implicase exclusivamente a intereses locales, y la Comunidad no hubiera tenido competencia para modificar tal determinación, hemos de recordar que fundamentalmente la responsabilidad de Administración supralocal deriva no de esa aprobación definitiva del Plan General sino de la denegación de la aprobación del Plan Parcial, como ya hemos expresado. No puede existir infracción del artículo 1137 del Código Civil, que establece el principio de no solidaridad, salvo pacto expreso, en el cumplimiento de las obligaciones entre particulares, no aplicable, desde luego, a los actos de la Administración pública como ya ha venido a reconocer de modo expreso el artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y porque como ya ha reconocido esta Sala --sentencia de 15 de noviembre de 1993--, la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuadra en el campo de las garantías del ciudadano, lo que implica que para su virtualidad práctica, en los supuestos de actuación de varias Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración independientemente de que en el aspecto

interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificación de la participación. Por ello, se estima conforme a derecho la atribución de la solidaridad en el cumplimiento de la citada obligación indemnizatoria, a la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y al Ayuntamiento de Tres Cantos, que asumió lo actuado por el Ayuntamiento de Colmenar al segregarse de su término municipal con las obligaciones inherentes a su independencia. Las citadas Sentencias por el recurrente no contradicen lo expuesto, al referirse a supuestos en que la atribución de responsabilidad correspondería claramente a una Administración determinada.

QUINTO.- El cuarto y último motivo de casación --95.1.4º de la Ley Jurisdiccional-- se basa en la infracción del ordenamiento jurídico y doctrina jurisprudencial al fijar la sentencia las partidas que resultan indemnizables. La parte recurrente no cita precepto alguno infringido, aunque si alega la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 1990, que a su vez alude a otras como la de 12 de mayo de 1987, donde de modo rotundo se declara que el supuesto de hecho del artículo 87.2 no se integra únicamente por la alteración de la ordenación urbanística, sino que además es preciso, que confiando en la subsistencia de ésta se hayan desarrollado actividades y gastos que devengan inútiles por virtud de la alteración anticipada.

En el supuesto aquí contemplado, en el tantas veces aludido Plan Parcial --fases 2ª y 3ª-- de Soto de Viñuela, se plasmaba como suelo urbanizable el terreno propio de dicho Plan, y sobre esa base los titulares y promotores de su aprovechamiento urbanístico realizaron determinadas actuaciones con gastos, que al haber resultado frustradas a consecuencia de la alteración de la ordenación contenida en el Plan Parcial. que sirvió de base a aquellas, hay que concluir afirmando que los gastos realizados para desarrollar dichas actuaciones constituyen una lesión que debe calificarse como indemnizable en razón de las exigencias de la seguridad jurídica y de la buena fe.

Por ello, han de calificarse como correctas las bases determinadas en la sentencia impugnada para la evaluación en ejecución de sentencia de tales perjuicios indemnizables, referidos a los costes de la confección de los Proyectos de Urbanización, no siendo óbice para ello, las reservas contenidas sobre los mismos en la sentencia de este Tribunal de 8 de julio de 1988, relativos a que la construcción de accesos había de atenerse al Plan Parcial, así como cumplir la garantía del artículo 46.c) del Reglamento de Planeamiento que no afectan para nada al costo exigible de esos proyectos y sin perjuicio naturalmente de la tramitación de las oportunas reparcelaciones.

Nada hay que objetar tampoco la diferencia de valor del precio de ese suelo, resultante del cambio de clasificación del mismo, lo cual con independencia de su futuro y expectante aprovechamiento, ya por ese cambio de clasificación se ha consumado el perjuicio a los titulares.

Y por último, ha de estimarse también lógica y correcta, la consideración de los gastos hechos con ocasión de la liquidación de las sociedades promotoras de dicha urbanización de Soto de Viñuelas, siendo en las actuaciones de la ejecución de sentencia donde se ha de concretar la cuantía procedente.

SEXTO.- - Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 102.3 de nuestra Ley Jurisdiccional es procedente, al ser desestimados los motivos opuestos en este recurso, declarar no haber lugar al mismo e imponer las costas causadas a la parte recurrente.

## FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación legal de la Comunidad de Madrid contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 1992, dictada en el recurso núm. 325/1987, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, firme, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que como secretario, certifico.