



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 1 / 2 0 1 2

(Pleno)

La Laguna, a 9 de enero de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.R.C. en representación de las entidades mercantiles P.C., S.L., L.O., S.L., y M.V., S.L., por los perjuicios patrimoniales ocasionados por la Sentencia de 1 de abril de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Las Palmas de Gran Canaria, por el que se anula el Decreto municipal de aprobación de forma definitiva el Proyecto de Urbanización del Plan Parcial Playa Blanca (Yaiza, Isla de Lanzarote) y la resolución que ordena la publicación de las ordenanzas del referido plan parcial (EXP. 692/2011 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

#### *Solicitud de Dictamen.*

1. Por escrito de 17 de noviembre de 2011, con fecha de salida 23 de noviembre y entrada en este Consejo el 30 del mismo mes, el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e), 12.3 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, solicita dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario en relación con la Propuesta de Resolución, con forma de Orden del citado Consejero, por la que se resuelve el procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado a instancia de L.O., S.L., P.C., S.L., y M.V., S.L. (las reclamantes) por los presuntos perjuicios patrimoniales derivados de la Sentencia de 1 de abril de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que anuló el

---

\* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Yaiza, de 11 de diciembre de 2003, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de urbanización del Plan Parcial de Playa Blanca (Plan Parcial), y la Resolución de 27 de abril de 2004, por la que se ordenó la publicación de la normativa urbanística del citado Plan Parcial, reclamándose la cantidad de 8.675.311, 85 €, más los intereses legales, por los daños que se estiman ocasionados, con la distribución siguiente, L.O., S.L. 4.616.327,94 €, P.C., S.L. 1.965.588,48 € y M.V., S.L. 2.097.395,4 €.

*Tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial.*

2. Tras la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, el 7 de abril de 2010 por D.R.C. en representación de las citadas entidades mercantiles, se requiere, con fecha de 26 de julio de 2010 al Cabildo Insular de Lanzarote y al Ayuntamiento de Yaiza a fin de que en el plazo de un mes comparezcan en el procedimiento y formulen las alegaciones que a sus intereses convengan.

El 29 de julio de 2010 se solicita a la Dirección General de Urbanismo informe técnico-jurídico sobre la reclamación interpuesta y el 5 de agosto de 2010 se solicita de la misma Dirección General informe sobre las valoraciones aportadas.

El 20 de septiembre de 2010 tiene entrada en la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial escrito del Ayuntamiento de Yaiza oponiéndose a la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que "ha actuado de forma legal ajustándose a la normativa vigente", expresando que los reclamantes en su día manifestaron su "conformidad con la aprobación del proyecto de urbanización y con la constitución de la Junta de Compensación". El escrito se acompaña de diferente documentación (Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión de 29 de julio de 2004, por el que se informa al Parlamento de Canarias de los cambios operados en la clasificación y categoría de los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar con destino total o parcialmente turístico, en aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2003; Resolución nº 14, de 24 de marzo de 2006, del Director General de Urbanismo, por la que se inscribe en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras a la Junta de Compensación del Plan Parcial Playa Blanca; certificado del Acuerdo del Pleno del Cabildo de Lanzarote, de 2 de diciembre de 2002, de aprobación provisional de la modificación puntual nº 2 del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote (PIOL); escrito de 21 de abril de 2004, de la Junta de Compensación del Plan Parcial, sobre el requerimiento efectuado por el Cabildo de Lanzarote mediante Resolución 929/2004,

para que se anulara o revocara el Decreto de la Alcaldía de aprobación del proyecto de urbanización, escrito al que se adjunta un estudio jurídico de carácter privado).

Mediante escrito de 21 de octubre de 2010 se requiere a las reclamantes para subsanación de la reclamación mediante la aportación de determinada documentación, lo que se cumplimenta mediante escrito de 9 de noviembre de 2010. Trámite de subsanación que se reitera el 23 de noviembre y que se cumplimenta el 9 de diciembre de 2010.

Mediante Resolución nº 46 de 18 de febrero de 2011, del Secretario General Técnico, se procede a la apertura del período de prueba. Dicha resolución admite la documentación presentada, pero no la referida a "los archivos de las Administraciones y fedatarios públicos mencionados en el escrito de reclamación", no sólo por la indeterminación del medio de prueba propuesto (prueba improcedente), sino también por no concretarse cuál es el elemento de hecho que se pretende probar a través de ese medio probatorio (prueba innecesaria)".

El 1 de abril de 2011 la entidad reclamante presenta escrito de proposición de medios probatorios.

El 30 de agosto de 2011 se emite informe por el Servicio de Régimen Jurídico.

El 31 de agosto de 2011 se remiten escritos al Ayuntamiento de Yaiza, al Cabildo Insular de Lanzarote y a las entidades reclamantes comunicándoles la apertura del trámite de audiencia.

El 27 de septiembre de 2011 las reclamantes presentan escrito en el que manifiestan su intención de "no formular ninguna alegación".

El 11 de noviembre de 2011 se emite informe por la Dirección General del Servicio Jurídico.

El 23 de septiembre de 2011 se redacta la Propuesta de Resolución, a aprobar con carácter definitivo por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, órgano competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial en virtud de lo establecido en el art. 3.6 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, aprobado por Decreto 20/2004, de 2 de marzo, en relación con lo dispuesto en el Decreto 86/2011, de 8 de julio, que modifica la denominación y competencias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Desestimada presuntamente la reclamación de responsabilidad patrimonial por silencio negativo, se interpuso por las reclamantes recurso contencioso-administrativo (133/2011) ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en Las Palmas.

*Sobre la concurrencia de los presupuestos legales.*

3. La cuestión planteada, en consecuencia, en el presente expediente se circunscribe a determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para estimar la reclamación y conceder la indemnización correspondiente.

A tales efectos procede, con carácter previo analizar los hechos más relevantes del expediente:

Por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, de 31 de marzo de 1973, se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación del Municipio de Yaiza.

El Plan Parcial de Playa Blanca fue aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento de Yaiza en 1989, pero la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias, mediante Acuerdo de 29 de junio de 1989, suspendió su aprobación definitiva por entender que no se ajustaba al Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote (PIOL) -que se encontraba en ese momento en trámite de aprobación inicial- y por determinadas deficiencias de acuerdo con el Reglamento de Planeamiento.

Por Decreto 63/1991, de 9 de abril, se aprueba definitivamente el citado PIOL (BOC nº 80, de 17 de junio de 1991).

Por Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de julio de 1996, se anuló el acuerdo de la CUMAC de 29 de junio de 1989 y se declaró aprobado por silencio administrativo el Plan Parcial con efectos de 6 de julio de 1989, ya que el expediente tuvo entrada en la entonces Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias el 6 de abril de 1989.

Mediante Decreto 95/2000, de 22 de mayo (BOC nº 66, de 29 de mayo de 2000), se aprobó la revisión parcial del PIOL a los efectos de establecer una "nueva programación de plazas turísticas y residenciales en zonas turísticas" y, en el caso concreto del Plan Parcial, "reconvertir las plazas turísticas en residenciales", debiendo los propietarios, promotores o Juntas de Compensación de los Planes Parciales afectados por el Plan Insular "adaptar dicho planeamiento a las determinaciones del Plan Insular y su revisión, sometiéndolo a aprobación en la

forma legalmente establecida dentro de un plazo de 6 meses”, con los efectos previstos, en caso de incumplimiento, en el art. 6.1.2.1.A.3 del citado Decreto.

El 23 de julio de 2001 se aprobó la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias (Ley 6/2001). Su disposición adicional segunda extingue la eficacia de los Planes Parciales con destino turístico aprobados definitivamente con anterioridad a la vigencia de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, y la de los que en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley presenten alguna de las siguientes circunstancias:

*“No se hubiera aprobado el proyecto de reparcelación; no se haya obtenido la aprobación definitiva de las bases y estatutos de la Junta de Compensación, cuando sea de aplicación este sistema y subsiguiente aprobación del proyecto de compensación; no se hubieran materializado las cesiones obligatorias y gratuitas al ayuntamiento; no se hubiera aprobado por la Administración competente el proyecto de urbanización del ámbito que abarca el Plan Parcial o, en su caso, de la etapa que corresponda”.*

Mediante Acuerdos plenarios del Ayuntamiento de Yaiza, de 22 de febrero de 2002 y 7 de febrero de 2003, se aprobaron inicial y definitivamente los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Plan Parcial Playa Blanca. (BOP de Las Palmas nº 27, de 3 de marzo de 2003). Tras ser recurrida la aprobación inicial por la Comunidad Autónoma de Canarias, la misma fue anulada por Sentencia del TSJ de Canarias, de 4 de febrero de 2008, al considerar que la tramitación del sistema de ejecución vulneraba lo establecido en el art. 2.3.a) de la Ley 6/2001. Este artículo fue posteriormente derogado por la Ley 19/2003.

La Ley 19/2003, de 14 de abril (en vigor desde el 16 de abril), de Directrices Generales de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo (Ley de Directrices), dispuso:

*“Consecuentemente con lo establecido en el apartado 1, queda suspendida, durante igual período de tiempo:*

*a) La tramitación, establecimiento y aprobación de los sistemas de ejecución y de los proyectos de urbanización que tengan por objeto actuaciones en sectores o ámbitos con destino total o parcialmente turístico, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de esta Ley”.*

La Junta de Compensación del Plan Parcial se constituyó mediante escritura pública el 8 de abril de 2003, según se alega por las entidades reclamantes.

El proyecto de urbanización fue aprobado por Decreto del Alcalde de Yaiza, de 11 de diciembre de 2003, siendo recurrido por la Fundación-César Manrique.

Por Acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Yaiza, de 26 de abril de 2004, se ordenó la publicación de la normativa urbanística del Plan Parcial (BOP de Las Palmas nº 54, de 5 de mayo de 2004).

Por Resolución de la Alcaldía de 9 de diciembre de 2004 (BOP de Las Palmas nº 15, de 2 de febrero de 2005), se aprobó el proyecto de compensación del Plan Parcial.

Mediante Sentencia de 2 de julio de 2008, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria, se anuló el citado proyecto de urbanización. La Sentencia sería confirmada por Sentencia de 1 junio de 2009, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias, sobre la base de que no era posible aprobar un proyecto de urbanización con arreglo a las determinaciones de un Plan Parcial no publicado y, por lo tanto, era ineficaz. Dicho proyecto también sería anulado por la citada Sentencia del TSJ de Canarias, de 1 de abril de 2009.

4. En el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesto, la entidad reclamante afirma que la anulación del proyecto de urbanización del Plan Parcial por parte de la Sentencia del TSJ de Canarias de 1 de abril de 2009 ha alterado sus legítimas expectativas de negocio y la reducción del valor de los terrenos de su propiedad, lo que debe ser indemnizado. Anulación que en última instancia deriva de la entrada en vigor de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, concretamente de lo establecido en su disposición adicional segunda.

*Contenido de la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.*

5. La Propuesta de Resolución funda la desestimación de la reclamación en las siguientes consideraciones: en primer lugar, en la ausencia de patrimonialización de derecho urbanístico alguno, por incumplimiento de los deberes y cargas urbanísticos; y, en segundo, en la ausencia de relación de causalidad entre el daño y la entrada en vigor de la Ley 6/2001.

Sobre la ausencia de patrimonialización. La indemnización de daños por actuaciones derivadas del planeamiento urbanístico exige la previa

patrimonialización o consolidación de derechos, de modo que si no es así técnicamente, sólo hay meras expectativas. Como precisa la STS de 17 de junio de 2009:

*“(...) para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento, de que existan derechos consolidados, lo cual ocurre: a) cuando existe un plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento por causas imputables a la Administración; b) cuando el plan parcial se encuentra en la fase final de realización y la modificación afecta a una parte de los propietarios que han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación, sin haber obtenido beneficio equivalente y resultar, por ello, discriminados con el resto de los propietarios del sector; y, c) cuando el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del plan precedente, realizar el pago de la indemnización pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento”.*

Las entidades reclamantes estiman que los promotores del Plan Parcial habían patrimonializado sus derechos urbanísticos al tiempo de la entrada en vigor de la Ley 6/2001, lo que no es cierto, toda vez que: No se había aprobado el proyecto de compensación (el mismo sería aprobado el 9 de diciembre de 2004, BOP de Las Palmas nº 15, de 2 de febrero de 2005), proyecto de compensación que, en todo caso, debía ser aprobado de forma previa o simultánea al proyecto de urbanización y no con posterioridad al mismo (STS de 19 de diciembre de 2000, RJ 2000/10569); no se habían aprobado definitivamente los exigibles Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación (se aprobarían el 7 de febrero de 2003, BOP de Las Palmas de 3 de marzo de 2003); no se habían materializado las cesiones obligatorias y gratuitas al Ayuntamiento (conforme al art. 10 del Plan Parcial, el 10% del aprovechamiento medio y los costes de la urbanización); no se había aprobado el proyecto de urbanización (se aprobaría mediante Resolución de 11 de diciembre de 2003, sin que el Plan Parcial estuviese publicado). Finalmente, según el art. 4.1 del PGOU, el comienzo de las obras no podría extenderse más de dos años desde la fecha de aprobación del Plan, debiendo en caso contrario tramitarse nuevamente su sistema de gestión.

Toda actuación urbanística debe estar legitimada por el planeamiento. En este caso, cuando se aprobó el proyecto de urbanización el Plan Parcial no estaba publicado, siendo por lo tanto, nulos todos los actos de ejecución por ausencia de cobertura jurídica. Por ello, en modo alguno pueden entenderse patrimonializados los aprovechamientos urbanísticos y, por lo tanto, no es posible derivar ningún perjuicio indemnizable.

Por otra parte, las entidades reclamantes tenían pleno conocimiento de los hechos, al igual que la Junta de Compensación y el Ayuntamiento de Yaiza, puesto que la Junta de Compensación -a la que pertenecían las reclamantes- fue codemandada con el Ayuntamiento de Yaiza en los procesos de impugnación de los actos de ejecución del Plan Parcial. Las reclamantes conocían, pues, la ineficacia de dicho Plan Parcial.

*Consideraciones generales, de la propuesta de referencia, sobre las licencias concedidas así como un pormenorizado pronunciamiento en relación con cada una de las parcelas afectadas.*

6. Con carácter general, se señala que “las obras de urbanización del Plan Parcial Playa Blanca concluyeron el 13 de julio de 2006; sin embargo, las licencias sobre las parcelas R21 y R15AB fueron concedidas antes de la conclusión de las obras de urbanización, incumplándose así lo dispuesto en el art. 71 del TRLOTEN que dispone que hasta que se concluyan las obras de urbanización previstas en el correspondiente proyecto de urbanización no se podrán realizar en el suelo urbanizable ordenado otros actos edificatorios, no pudiendo los Ayuntamientos otorgar licencias de edificación sin que se haya realizado previamente la recepción de las obras de urbanización; recepción de obras cuya realidad se desconoce, como la fecha, pues no consta en la documentación aportada.

Así mismo, “la licencia concedida sobre la parcela R15AB es para la construcción de viviendas unifamiliares, a pesar de que el Plan Parcial Playa Blanca es de uso turístico, tal y como reconoció el TSJ de Canarias en la Sentencia de 1 de abril de 2009”. Al respecto debe tenerse en cuenta que la Jurisprudencia tiene establecida la regla de no indemnizabilidad del lucro cesante “por concesión indebida de licencia que después se anula” [SSTS de 27 de septiembre de 1985 (RJ 1985/4295) y de 28 de mayo de 1997 (RJ 1997/4412)].

*“No puede computarse como lucro cesante a efectos indemnizatorios el beneficio que se pensaba obtener de una actividad ilícita, aunque haya mediado autorización administrativa para tal actividad posteriormente anulada, y ello por*



*dos razones: primera, porque tal beneficio es antijurídico, por derivar de una actividad no permitida por la Ley y, en consecuencia, el sujeto está obligado a acatar tal prohibición, y en definitiva la privación de tal beneficio no es imputable a la actividad administrativa sino al mandato de la Ley; y segunda, porque el reconocimiento de tal lucro cesante supondría la consolidación a favor del sujeto, del efecto jurídico material de una actividad cuya ilicitud, en cuanto derivada de norma de carácter general, debió conocer de antemano, sin que este planteamiento resulte afectado por la deficiente actuación administrativa”.*

*En relación con las parcelas afectadas.*

7. Parcelas R21A (finca nº 21552), R21B (finca nº 21553), R21C (finca nº 21554) y R21D (finca nº 2155), adjudicadas en virtud del proyecto de compensación a la entidad L.O., S.L., valoradas en 4.557.301,39 euros. “No consta que las mismas estén edificadas y se silencia por la entidad reclamante el hecho de que la parcela R21 dispone de licencia, de 7 de septiembre de 2005, sobre proyecto básico para la ejecución de 38 villas unifamiliares, impugnada en vía contencioso-administrativa (procedimiento nº 158/2006) ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Las Palmas y anulada por Sentencia de 19 de noviembre de 2010, por “la ausencia de emisión de informe jurídico municipal preceptivo y por la extinción de la eficacia del Plan Parcial (...) a la entrada en vigor de la Ley 6/2001, de 23 de julio”. Además de que “no hay constancia de que con carácter previo a la concesión (...) de la licencia de edificación se hubiese obtenido la preceptiva autorización previa al ejercicio de la actividad turística, concedida por el Cabildo de Lanzarote”.

Parcela R1C (finca nº 21502): adjudicada en diferentes proporciones a las entidades y personas físicas P.P., S.L., R., S.L., J.M.Z.E. y M.C.L.G., J.P.G. y M.R.S., este último fue presidente de P.C.P., S.A., promotora del Plan Parcial y, en 2005, presidente de la Junta de Compensación. No hay constancia de que dicha parcela, valorada en 1.161.272,73 euros, esté edificada o disponga de licencia de obras, ya que en la inscripción registral no figura ninguna nota marginal al respecto.

Parcela R1D (finca 21503): adjudicada M.V., S.L. y a L.O., S. L., valorada por las propias entidades reclamantes en 2.160.438,87 euros. “No hay constancia de que la misma disponga de licencia de obras o que esté edificada”.

Parcela R15A y R15B, 3 viviendas ubicadas en la misma. Fueron adjudicadas a L.O., S.L., valoradas en 801.489,40 euros y vendidas en diciembre de 2008 a P.C., S.L. Disponen de licencia de obras, de 2 de junio de 2005, concedida para la

construcción de 38 viviendas. Recurrida en vía contencioso-administrativa (procedimiento nº 756/2006) ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Las Palmas de Gran Canaria. Así mismo, según nota marginal a la inscripción registral de dichas fincas. A 3 de diciembre de 2007, las obras de edificación de los inmuebles ubicados en las mismas se encuentran finalizadas.

La Propuesta de resolución considera respecto a la documentación aportada relativa a los pagos para costear la Urbanización del Plan Parcial que “se trata de fotocopias de transferencias bancarias a favor de la Junta de Compensación en concepto de traspaso de fondos, sin constancia de su efectividad, así como de fotocopias de facturas, sin constancia de pago (...) y por lo tanto se trata de documentos de dudosa validez y veracidad”. Además, “la urbanización de los terrenos (...) se hizo carente de cobertura legal, al no estar publicado el propio Plan”.

*Sobre la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño ocasionado.*

8. La propuesta lo rechaza toda vez que: El Plan Parcial fue aprobado por silencio administrativo con efectos de 6 de julio de 1989, publicándose su normativa urbanística el 5 de mayo de 2004 (BOP de Las Palmas nº 54), que es “cuando el mismo entra en vigor (art. 70.2 LRBRL), puesto que hasta ese momento el suelo al que se refiere la presente reclamación de responsabilidad “carece de Plan Parcial en vigor”.

La Ley 6/2001, de 23 de julio, es anterior a la publicación y entrada en vigor del Plan Parcial y en ese momento parte de los promotores y propietarios de los terrenos “habían incumplido sus deberes y cargas urbanísticas [provocando (...)] la extinción automática de la eficacia de dicho Plan Parcial conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 6/2001, y por lo tanto la ruptura del nexo causal”

La exposición cronológica de las vicisitudes del Plan Parcial pone de manifiesto “la dejación y la falta de interés en la ejecución del mismo” por parte de las reclamantes, toda vez que, si bien fue en 1996 cuando el Tribunal Supremo declara aprobado por silencio administrativo el Plan Parcial, “llegado el año 2001 (cinco años después de Sentencia) no consta que los promotores del referido Plan Parcial promovieran la ejecución de la citada Sentencia, instaran ante el Ayuntamiento de Yaiza la publicación de las Ordenanzas del Plan Parcial permitiendo así su entrada en vigor, ni instaran en plazo la adaptación del Plan Parcial a la revisión del PIOL”.

En todo caso, "es el Ayuntamiento de Yaiza el que, con pleno conocimiento de la ineficacia y falta de vigor del Plan Parcial y de la vigencia de la Ley 6/2001, de 23 de julio, aprueba los Estatutos y Bases de actuación de la Junta de Compensación, el proyecto de urbanización y el proyecto de compensación, publica en el BOP de Las Palmas las Ordenanzas del Plan y concede licencias de edificación sobre las parcelas, siendo dichas aprobaciones y concesiones (y sus posibles consecuencias) (...) sin que la Administración autonómica [hubiera (...)] tenido intervención alguna en dichas aprobaciones".

Finalmente, como ya se ha indicado, la ineficacia del Plan Parcial Playa Blanca y la nulidad forzosa de los actos dictados en ejecución del mismo no eran desconocidas para los promotores del Plan, la Junta de Compensación (de la documentación obrante en el expediente se constata que las entidades L.O., S.L y M.V., S.L, forman parte de dicha Junta desde al menos abril de 2004 y P.C.,S.L. desde 2005), los propietarios de los terrenos ni para el Ayuntamiento de Yaiza, puesto que: los actos de ejecución del mismo fueron impugnados (y anulados judicialmente) no sólo por el Gobierno de Canarias sino también por el Cabildo de Lanzarote y la Fundación C.M., siendo la Junta de Compensación codemandada con el Ayuntamiento de Yaiza en tales procesos; en los informes técnicos y jurídicos evacuados durante la tramitación de la adaptación del Plan Parcial Playa Blanca al PIOL ya se advirtió de la ineficacia de dicho Plan Parcial; el Cabildo de Lanzarote requirió (con carácter previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo) al Ayuntamiento de Yaiza para que anulase o revocase el Decreto del Alcalde, de 11 de diciembre de 2003, por el que se aprobó el proyecto de urbanización, de lo que tuvo conocimiento la Junta de Compensación según escrito que la misma remite a la referida Corporación Local con fecha de 21 de abril de 2004.

En relación con la apreciación del nexo causal entre la actividad administrativa y el daño ocasionado, resulta notablemente esclarecedora la sentencia del TSJ de Canarias, de 1 de octubre de 2008, declarada firme por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de enero de 2011 (nº de recurso 6259/2008), sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por acto legislativo:

*"Debe señalarse, en primer lugar, que la Jurisprudencia es pacífica y constante en orden a exigir para la prosperabilidad de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración como la que nos ocupa, la existencia de un daño indemnizable que el sujeto no tenga el deber de soportar y un nexo causal entre*

*tal daño y la actuación administrativa, que en el presente caso es la aprobación del bloque normativo constituido por los Decretos 4/2001 de 12 de enero (...), 126/2001 de 28 de mayo, Ley 6/2001 de 23 de julio (...) y ley 19/2003, de 14 de abril.*

*(...) Así, debe ponerse de manifiesto, como señaló la Administración demandada en su escrito de contestación, que existe un detalle de gran trascendencia para la resolución del presente litigio, y es que (...) la actora ya conocía en ese momento la existencia de las medidas suspensivas previstas en la Ley 6/2001, así como la existencia de un proceso de redefinición del modelo territorial de Canarias a través de las Directrices de ordenación del territorio en tramitación, por lo que debe concluirse que no cabe traer a colación los principios de buena fe y confianza legítima como fundamento de su pretensión de resarcimiento ya que conocía la entidad recurrente en el momento de la adquisición que pesaban sobre el plan general de ordenación urbanística y sobre el plan parcial unas medidas suspensivas que imposibilitaban materializar los aprovechamientos previstos por aquéllos.*

*En definitiva, a tenor de lo expuesto resulta que el acto administrativo impugnado desestima correctamente la reclamación de responsabilidad patrimonial que nos ocupa al no acreditar la recurrente el nexo causal jurisprudencialmente exigido para la prosperabilidad de reclamaciones como la presente, por lo que debe reputarse ajustada a derecho la resolución impugnada, con desestimación del presente recurso contencioso administrativo”.*

*Acerca de la desclasificación del suelo alegada por las entidades reclamantes.*

9. La Propuesta señala: “Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en la relación de suelos que se informó al Parlamento (Acuerdo de Gobierno de 29 de julio de 2004, por el que se informa al Parlamento de los cambios operados en la clasificación y categoría de los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar con destino parcialmente turístico, como resultado de la aplicación de las determinaciones de la citada disposición adicional) precisar que, efectivamente, en dicha relación de suelos no se incluía el correspondiente al Plan Parcial Playa Blanca. Ahora bien, esta no inclusión carece de relevancia en el presente supuesto, toda vez que tal y como se recoge y queda acreditado en la Sentencia del TSJ de Canarias, de 1 de abril de 2009, al tiempo de la entrada en vigor de la Ley 6/2001, de 23 de julio, se habían incumplido por los propietarios los deberes y cargas

urbanísticas y, por lo tanto, desde el año 2001, el Plan Parcial Playa Blanca era ineficaz.

Así mismo, sobre el sentido y eficacia de dicho informe efectuado por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, el TSJ de Canarias, en Sentencia de 5 de febrero de 2008, se pronunció en los siguientes términos:

*"Se trata de un informe que no contiene ninguna decisión, sino un juicio de valor o una opinión del Gobierno sobre las consecuencias de la aplicación de una norma legal en lo que respecta a suelos con una determinada situación urbanística situados en la Comunidad Autónoma de Canarias (...). Por último, se trata de un informe ajeno a lo que es la interpretación y aplicación de las determinaciones contenidas en los diferentes apartados de la disposición adicional cuarta por los órganos competentes para ello conforme a las normas de competencia en materia urbanística, en relación a un suelo determinado y ante las circunstancias concretas de cada supuesto, con la posibilidad de impugnación judicial del acto aplicativo de la norma".*

## II

### *Análisis de los requisitos de la responsabilidad patrimonial.*

1. Entrando en el fondo de la petición, acerca de si concurre responsabilidad de la Administración Pública, prevista por el art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, que exige para su prosperabilidad los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal; c) Ausencia de fuerza mayor; d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño por su propia conducta.

Según la STS de 23 de marzo de 2011:

*"Esta conexión entre el perjuicio causado por una disposición de carácter general -en este caso con valor de ley- inherente a la privación singular de un derecho o interés económico consolidado o incorporado al patrimonio del afectado y el mecanismo indemnizatorio a que da lugar la aplicación del principio de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos aparece proclamado sin ambages*

*en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1997, pues en dicha resolución se afirma, respecto de una ley similar a aquella a la que se imputa el perjuicio por el aquí recurrido, que el hecho de que en ella no se disponga expresamente un cauce reparador para compensar las prohibiciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que se derivan de la misma no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Constitución, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos”.*

Por otra parte, ha de recordarse que, como señala la STS de 22 de abril de 2008:

*“a) Las suspensiones de la tramitación y aprobación de planes territoriales parciales, planeamiento general, modificación de instrumentos de planeamiento, planes parciales de ordenación y proyectos de urbanización que incidan en suelos con uso turístico e igualmente las licencias de edificación de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos o de ampliación de los mismos, acordadas por los Decretos 4/2001, 126/2001, y la Ley 2/2001 y hasta que se formularan las Directrices de Ordenación, pueden considerarse de carácter provisional y cautelar, y como tal por sí solos no generarían derechos indemnizatorios a favor de los afectados, que tendrían el deber jurídico de soportarlos.*

*b) La prórroga de tales suspensiones a partir de la Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, publicadas en el BOC de 15 de abril de 2003, respecto a aquellos suelos que no estaban afectados por los cambios de clasificación y categorización previstos en la disposición adicional cuarta, porque no constaba que se hubiese producido el incumplimiento de los concretos deberes urbanísticos señalados en dicha disposición como presupuesto necesario para la aplicación de la misma, genera derechos indemnizatorios en cuanto supone un sacrificio patrimonial individualizado”.*

Sentado lo anterior, las SSTS de 22 de abril y 16 de junio de 2008 excluyen la indemnización por pérdida del derecho a ejecutar la urbanización en caso de que el reclamante incumpliese los plazos para la tramitación del Plan Parcial, pues (SSTS 12 de abril y 2 de noviembre de 2006):

*“(…) para que éstas puedan dar lugar a indemnización por la Administración es requisito imprescindible que el aprovechamiento se haya materializado en virtud de*

*la aprobación definitiva de un instrumento idóneo que permita conocer cuál sea el que corresponda al propietario, del que se ve privado por tal modificación o revisión, para lo que resulta necesaria la aprobación definitiva del correspondiente Plan parcial o equivalente, pues la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se concreta a través del pertinente instrumento que lo haga efectivo”.*

En consecuencia, la cuestión debatida se centra en determinar, atendiendo al hecho indiscutido de que a la entrada en vigor de la normativa sobre moratoria se carecía del repetido Plan Parcial, si dicha carencia es imputable a su promotor, en cuyo caso no habría lugar a la indemnización reclamada, o, por el contrario, si se debió a causas imputables a la Administración autonómica.

Ha de señalarse al respecto que la ralentización de la tramitación del Plan parcial se debió a “no ajustarse el proyecto presentado al ordenamiento jurídico”, transcurriendo doce años entre la aprobación de las repetidas Normas Subsidiarias y la presentación del Plan, lo que es “claramente imputable a dicha parte, el cual alega pero en modo alguno acredita que tales retrasos se debieran a circunstancias imputables a la Administración”.

En este caso, “ni tan siquiera se había procedido a la aprobación del Plan Parcial presentado ante la Administración Municipal”. Por ello, los Decretos 4/2001, de 12 de enero, y 126/2001, de 28 de mayo, y la Ley 6/2001, que acordaron suspender la tramitación de los planes parciales y el otorgamiento de licencias, “en modo alguno pudieron incidir en la esfera patrimonial de la sociedad demandante pues no había patrimonializado el aprovechamiento urbanístico previsto en las Normas Subsidiarias”.

2. Pues bien, de lo anteriormente expuesto podemos colegir que:

Cuando entró en vigor la Ley 6/2001, de 23 de julio, no se habían cumplido por parte de los promotores y propietarios de los terrenos sus deberes y cargas urbanísticas. Particularmente: No se había aprobado el proyecto de compensación; no se habían aprobado definitivamente los exigibles Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación; no se habían materializado las cesiones obligatorias y gratuitas al Ayuntamiento; y no se había aprobado el proyecto de urbanización.

Por ello, en modo alguno, pueden entenderse patrimonializados los aprovechamientos urbanísticos y, por lo tanto, no es posible reconocer perjuicios indemnizables.

Los daños y perjuicios patrimoniales en su caso causados tampoco serían imputables a la Administración autonómica, ya que los promotores y propietarios de los terrenos no cumplieron sus deberes y cargas urbanísticas impidiendo, en consecuencia, la consolidación de los derechos, permitiendo la producción de las consecuencias por su propio comportamiento.

La ineficacia del Plan Parcial y la nulidad de los actos dictados en ejecución del mismo no eran desconocidas para las reclamantes, propietarios y promotor del Plan, ni para la Junta de Compensación o el Ayuntamiento de Yaiza puesto que: tales actos de ejecución fueron impugnados (y anulados judicialmente), y todos -interesados y Administraciones- fueron parte en los procesos contenciosos que se sustanciaron, también con ocasión de la nulidad del PIOL. Tales procesos agotaron el tiempo del que disponían las reclamantes para poner en marcha el Plan (desde 1996), pero transcurrieron cinco años sin que se procediera a ello, dando tiempo a que la Ley 6/2001 entrara en vigor.

La Ley no distingue entre situaciones, pues se limita a extinguir la eficacia de los Planes Parciales con destino total o parcialmente turístico en los que a “la fecha de entrada en vigor de la presente Ley” concurren algunas circunstancias (“No se hubiera aprobado el proyecto de reparcelación; no se haya obtenido la aprobación definitiva de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación (...), no se hubieran materializado las cesiones obligatorias y gratuitas al ayuntamiento; [y] no se hubiera aprobado por la Administración competente el proyecto de urbanización del ámbito que abarca el Plan Parcial o, en su caso, de la etapa que corresponda”). Es decir, no toma en razón el concurso de circunstancia alguna que, hipotéticamente, permitiera distinguir entre Planes Parciales a los efectos de que unos fueran afectados por las limitaciones de la Ley 6/2001 y otros no. Sin contar con que la aprobación por silencio del Plan tuvo lugar en 1996 (con efectos de 1989), pero la publicación municipal de sus Ordenanzas tuvo lugar en fecha tardía (2004), cuando ya había entrado en vigor la Ley 6/2001.

Debe así mismo resaltarse que en el año 2001 (cinco años después de la sentencia que estimaba aprobado el Plan Parcial por silencio positivo) no consta que los promotores del referido Plan Parcial hubieran promovido acto alguno en ejecución de la citada Sentencia, ni instaran la pronta publicación de las Ordenanzas del Plan Parcial, permitiendo así que tras la entrada en vigor de la Ley 6/2001 la misma pudiera desplegar todos sus efectos.



La STSJC 72/2009, de 1 de abril, precisa que la aprobación del PIOL “no supone la transformación inmediata del Plan Parcial aprobado por silencio en cuanto al uso regulado [(...) por lo que] en ningún caso podía entenderse (...) innecesaria la modificación/adaptación del Plan Parcial, que debió llevarse a cabo por el procedimiento legalmente establecido”. No obstante, tampoco consta que hubieran instado la adaptación del Plan Parcial a la revisión del PIOL, anulada.

La consecuencia es que no es cierta la pretensión de las reclamantes conforme a la que tras la revisión del PIOL, el suelo del Plan Parcial tenía “destino exclusivamente residencial”, razón por la que, en su opinión, no le afectaba la limitación de la Ley 6/2001. Y no es así porque el PIOL, finalmente anulado, no alteró las determinaciones del Plan Parcial, que a todos los efectos era el Plan aprobado por silencio en 1996 y cuyo destino era turístico, afectado por ello plenamente por las determinaciones de la citada Ley 6/2001.

Más aún, si el Ayuntamiento de Yaiza aprobó los Estatutos y Bases de actuación de la Junta de Compensación, el proyecto de urbanización y el proyecto de compensación y, finalmente, publicó en el BOP de Las Palmas las Ordenanzas del Plan: en tales actos la Administración autonómica, no ha tenido intervención alguna en dichas aprobaciones. En este sentido, en cuanto a la alegación de actuación concurrente de la Administración autonómica en este asunto, en relación con sus funciones de control o supervisión en la materia, ha de advertirse que no sólo no concurre tal concurrencia en la tramitación y aprobación municipal de los instrumentos de que se trata, sino que la actuación autonómica en este punto no puede entenderse improcedente y, desde luego, susceptible de generar, *per se*, responsabilidad por el supuesto daño alegado por los interesados. Como ya expresamos en los Dictámenes 478, 479 y 613/2011, no se aprecia en modo alguno responsabilidad solidaria atribuible a dicha Administración, por inexistencia de cualquier actuación o conjunta (art. 140.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Por todo ello, el Consejo Consultivo, comparte el contenido de la propuesta de resolución, al no apreciar la concurrencia de los presupuestos esenciales para generar la responsabilidad patrimonial.

## CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Resolución de desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D.R.C. actuando en representación de las entidades mercantiles L.D.O., S.L., P.C., S.L y M.V., S.L., se considera conforme a Derecho.

2. La resolución definitiva (mediante orden), en los términos de la propuesta, debería sustituir la expresión "visto" por la "de acuerdo" con el Dictamen de este órgano consultivo (Disposición adicional segunda.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.