



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 2 9 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 19 de junio de 2013.

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 indemnización formulada por la Entidad (...) por los supuestos perjuicios derivados de la declaración de la eficacia Ex Tunc de la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Pájara aprobado por acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) de 16 de diciembre de 1998; declarada por acuerdo de la COTMAC de 18 de enero de 2008 y confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo nº 59/2008) (EXP. 217/2013 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados por la declaración de la eficacia *ex tunc* de la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Pájara.

La legitimación del Sr. Consejero para solicitar el Dictamen la otorga el artículo 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de lo prevenido en el artículo 11.1.D.e) LCCC, en relación con el artículo 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de

---

\* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

responsabilidad patrimonial (RPRP) aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

## II

1. La entidad mercantil (...) presenta reclamación por los daños y perjuicios que considera le han sido ocasionados por la declaración de nulidad del Plan Parcial Canalbión como consecuencia directa de la anulación del Plan General del Municipio de Pájara. La nulidad del citado Plan Parcial fue declarada mediante Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) de 18 de enero de 2008 y confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de diciembre de 2010.

En su reclamación, la interesada pone de manifiesto que en desarrollo del señalado PGOU se presentó el correspondiente Plan Parcial ante el Ayuntamiento para su aprobación, lo que ocurrió definitivamente por Acuerdo plenario de 23 de junio de 2000, publicado en el BOC de 16 de agosto del mismo año.

Para la ejecución de este Plan Parcial, en el que se señalaban dos unidades de ejecución o actuación, se firmó con el Ayuntamiento un Convenio Urbanístico de Gestión Concertada y Proyecto de Adjudicación "parcelera" del Plan Parcial. Una de las unidades de ejecución es promovida por otra entidad mercantil y otra por la interesada y para ambas se elaboraron los correspondientes Proyectos de Compensación para la equidistribución de cargas y beneficios, que fueron igualmente aprobados por el Ayuntamiento, y se prepararon los pertinentes Proyectos de Urbanización, que también se aprobaron por la Alcaldía.

Refiere seguidamente que, una vez obtenidas las licencias pertinentes, dicha actividad urbanizadora comenzó a materializarse sobre el terreno, culminando la actuación con la solicitud y obtención de las correspondientes licencias de edificación para construir los hoteles y las viviendas unifamiliares previstas en el planeamiento.

A partir de aquí la reclamante relata determinadas vicisitudes que en su opinión han motivado la declaración de nulidad del Plan parcial, señalando que, estando en ejecución las obras, el Cabildo Insular de Fuerteventura, mediante Acuerdo plenario de 22 de febrero de 2002 requiere al Ayuntamiento para que revise de oficio el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial debido a una posible afección al ámbito del Parque Natural de Jandía, que la reclamante discute en su escrito, considerando esta actuación de la Corporación Insular y las sucesivas que relata hasta

el año 2006, dirigidas a solicitar la paralización de la ejecución del Plan Parcial, carentes de toda base jurídica y de estar incursas en desviación de poder.

Estima la interesada que éstos son los antecedentes que motivaron que por parte de la COTMAC se adoptara el Acuerdo de 18 de enero de 2008 de declaración de nulidad del Plan Parcial, que considera igualmente incurso en desviación de poder y dirigido a obstaculizar el planeamiento en este concreto sector.

Junto a estos argumentos, la reclamante considera igualmente decisivo como prueba de la legalidad del Plan Parcial el informe elaborado por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUN) en cumplimiento de lo ordenado en el apartado 6 de 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 el que se declaró que el Plan Parcial no resultaba afectado por la mencionada disposición Adicional Cuarta y manteniendo por lo tanto la clasificación de suelo urbanizable sectorizado con Plan parcial en vigor y en ejecución.

Por lo que respecta al perjuicio causado, considera que la anulación del Plan Parcial le ha supuesto la pérdida de los aprovechamientos urbanísticos que tenía patrimonializados, máxime cuando la citada nulidad hace inviable la restitución o vigencia de la situación jurídica anterior, al ser aplicable a los terrenos incluidos en el Plan Parcial el régimen legal contenido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias para el suelo rústico de protección natural y suelo rústico de protección territorial.

Solicita por los hechos relatados una indemnización que asciende a la cantidad de 23.779.031,89 euros, a cuyos efectos ha tenido en cuenta la pérdida del valor del suelo, que ha pasado de un valor de suelo urbano turístico a un valor de suelo rústico. Fija el valor del aprovechamiento urbanístico de las parcelas de su propiedad en la cantidad de 24.709.781,89 euros, cantidad ésta de la que deduce el valor rústico del terreno (930.750 euros), por lo que concreta en la señalada cantidad de 23.779.031,89 euros la indemnización que solicita de la Administración. En este importe se integra también la totalidad de los gastos de gestión urbanística y de ejecución material de la urbanización soportados.

2. La reclamación fue presentada por el representante de la entidad mercantil (...), que ostenta la condición de interesada en el presente procedimiento, al pretender el resarcimiento de un daño de carácter patrimonial que considera le ha

causado la actuación de la Administración. A este respecto resulta preciso advertir que la Propuesta de Resolución relata diversos defectos no subsanados acerca de la acreditación de la titularidad de las parcelas y de la vigencia de la representación, si bien no llega a apreciar la falta de legitimación de la interesada, entrando a valorar el fondo del asunto.

Concurre igualmente la legitimación pasiva de la Administración autonómica en cuanto es a su actividad a quien la reclamante imputa el daño. Pero ésta hace derivar los presuntos daños de la nulidad del Plan Parcial, causada tanto por la nulidad del Plan General que le sirve de cobertura como por la del propio Plan Parcial, por la no publicación de su normativa. La primera causa de la nulidad es imputable a la Administración Autonómica, que aprobó contra Derecho el Plan General; la segunda al Ayuntamiento, que no publicó en el BOP la normativa del instrumento de desarrollo. Nos encontramos, pues, en el supuesto de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, a que se refiere el artículo 140.2 LRJAP-PAC. Según señalamos en nuestro Dictamen 613/2011, *" el principio legal (140.2 LRJAP-PAC) es el de atribuir en exclusiva la responsabilidad a aquella de las intervinientes a la que, después de aplicar determinados criterios fijados por el propio precepto, le resulte imputable el daño; y sólo en el caso en que tal imputación diferenciada resulte imposible de determinar, se reconocería responsabilidad solidaria para todas ellas. Recoge así la LRJAP-PAC, en el texto introducido por la reforma de 1999, el criterio avanzado por la doctrina y recogido por la jurisprudencia [desde la STS 15 noviembre 1993, FJ 8º, ponente (...), anterior a la reforma de la LRJAP-PAC de 1999, hasta la STS 25 mayo 2011, FJ 2º, RJ 2011/4708, que expresa tal parecer y cita otras muchas sentencias en igual sentido], de intentar ante todo encontrar un patrimonio público de imputación separada, acudiendo a la fórmula de la responsabilidad solidaria sólo si el intento resulta infructuoso"*. Procede, en consecuencia, determinar si en este caso habrá de fijarse responsabilidad, de proceder ésta, por separado a cada Administración, y con qué distribución entre ellas, o solidariamente a ambas. Pues bien, aunque la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento general y del planeamiento parcial viene establecida en un caso para la Administración Autonómica y en el otro para la municipal, no resulta fácil encontrar la imputación separada de cada uno de los daños por los que en este supuesto se reclama; además, a lo largo de este dilatado período de más de quince años en el que se extiende este conflicto se aprecia la presencia activa de ambas Administraciones en la gestación de las situaciones de las que derivan los efectos por los que ahora se reclama. En base a lo anterior, y a la

efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial, procede atribuir a ambas responsabilidad solidaria.

Por escrito de 28 de octubre de 2011, la Administración Autónoma, además de solicitarle determinados informes, ofreció al Ayuntamiento de Pájara la posibilidad de personarse en el procedimiento si consideraba que la cuestión a resolver afectaba a su ámbito competencial, respondiendo así a lo preceptuado por el artículo 18 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (aprobado por RD 429/1993).

3. La reclamación se interpuso el 10 de octubre de 2011 en relación con la declaración de nulidad del Plan Parcial efectuada por la STSJC de 7 de diciembre de 2010, notificada a la reclamante el 31 de enero de 2011. No se ha presentado pues extemporáneamente, al no haber transcurrido el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.5 LRJAP-PAC, teniendo en cuenta la fecha de notificación del pronunciamiento judicial, que constituye el *dies a quo* de su cómputo. Tampoco había transcurrido un año a partir de la notificación (el 9 de noviembre de 2010) de la STSJC 213/2010 de 11 de octubre, de la que igualmente se deduce la nulidad del Plan Parcial.

El órgano competente para instruir y proponer la resolución que ponga fin a este procedimiento es la Secretaría General de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias, de conformidad con el art. 15.1 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma, en relación con el art. 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, aprobado por Decreto 20/2004, de 2 de marzo, teniendo en cuenta el Decreto 86/2011, de 8 de julio, que modifica la denominación y competencias de las Consejerías.

La resolución de la reclamación es competencia del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.6 del citado Reglamento Orgánico, en relación con el artículo 8 del citado Decreto 86/2011, de 8 de julio y la Disposición Transitoria primera del Decreto 170/2011, de 12 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

4. En la tramitación del procedimiento no se han producido defectos que impidan la emisión de un Dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de

seis meses que para su resolución establece el artículo 13.3 RPRP. La demora producida no impide sin embargo la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los artículos 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC.

Conviene señalar por otra parte que no se ha emitido el preceptivo informe del Servicio al que se imputa el daño, en este caso la Dirección General de Ordenación del Territorio, a pesar de haber sido recabado por el órgano instructor. La continuación del procedimiento sin embargo se estima conforme a Derecho por las razones vertidas en la Propuesta de Resolución, singularmente por la aplicación de lo previsto en el artículo 83.3 LRJAP-PAC, al estimar que el señalado informe no resulta determinante para la resolución del procedimiento al constar en el expediente los elementos de juicio necesarios sobre las cuestiones planteadas por la reclamación y concurrir además la circunstancia prevista en el artículo 42.5.c) de la citada Ley, al haber transcurrido el plazo de tres meses desde su petición.

5. Consta en el expediente que contra la desestimación presunta de la reclamación se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo nº 215/2012, que se sustancia ante la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

### III

Por lo que al presente caso se refiere, constan acreditadas en el expediente las siguientes circunstancias relativas al planeamiento municipal:

1) El Plan General de Ordenación Urbana de Pájara fue aprobada definitivamente por la entonces Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el 16 de diciembre de 1998.

Este Acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 119, de 3 de septiembre de 1999, si bien su normativa no fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

2) En desarrollo de este PGOU, mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pájara de 23 de junio de 2000 se aprueba definitivamente el Plan Parcial Canalbión [Suelo Urbanizable No Programado-2 (SUNP-2)].

El anuncio de esta aprobación fue publicado en el BOC nº 107, de 16 de agosto de 2000, si bien no se produjo la publicación íntegra de su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia.

Este Plan Parcial, dividido en dos Unidades de Actuación, ocupa una superficie total de 646.250 m<sup>2</sup>, de las que la UA-2 abarca el 48%, equivalente a 310.250 m<sup>2</sup>.

El Plan de Etapas contenido en el Plan Parcial contempla para cada Unidad de Actuación tres etapas con una duración total de cuatro años, iniciándose el cómputo a partir de la aprobación del Proyecto de Urbanización que debía aprobarse en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de aprobación definitiva del Plan Parcial.

3) Mediante Decreto de la Alcaldía de 7 de agosto de 200 fue aprobado el Proyecto de Urbanización del Plan Parcial, único para ambas Unidades de Actuación.

4) El Plan General de Ordenación Urbana fue declarado nulo por Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 19 de julio de 2002 y 10 de febrero de 2003.

5) La Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en sesión de 18 de enero de 2008, adoptó el siguiente Acuerdo:

*Primero. Visto el informe jurídico emitido por el asesor jurídico departamental en relación a las alegaciones formuladas al acuerdo de la COTMAC de 27 de abril de 2007, por el que se aprueba el informe emitido por el Asesor Jurídico Departamental de 20 de abril de 2007, en contestación al Acuerdo del Cabildo Insular de Fuerteventura de 20 de julio de 2006, respecto del Plan Parcial Canalbién SUNP-1, término municipal de Pájara (Fuerteventura, se resuelve desestimar las alegaciones formuladas por D. (...), en representación de la entidad mercantil (...), por los fundamentos contenidos en las consideraciones que constan en el informe jurídico, al no desvirtuar los hechos que sustentan la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la anulación jurisdiccional del Plan General de Ordenación del municipio de Pájara aprobado en diciembre de 1998.*

*Segundo. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recaída en el recurso 1276/1999, por la que se anuló el Plan General de Ordenación urbana del municipio de Pájara, aprobado por la entonces denominada Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el 16 de diciembre de 1998, conlleva, por su eficacia "ex tunc" (la declaración de nulidad priva de efectos al acto desde el momento en que se produjo) la nulidad de cuantos actos de desarrollo posteriores al 1 de diciembre de 1998 resultaron amparados en el Plan General.*

*Tercero. De conformidad con la anterior, la aprobación definitiva del Plan Parcial que ordenó el Sector SUNP-2 de Canalbión, otorgada por el Pleno municipal de Pájara el 23 de junio de 2000, independientemente de otros motivos que cuestiona la legalidad del citado acuerdo municipal, ha devenido en nula de pleno derecho, al igual que cuantos actos administrativos fueron dictados en desarrollo y ejecución de dicho Plan Parcial.*

6) Contra este Acuerdo interpuso la entidad interesada recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por STSJC de 7 de enero de 2010, que declaró conforme a Derecho el acto recurrido.

## IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, con carácter previo al análisis de la Propuesta de Resolución, ha de ponerse de manifiesto que no procede entrar a valorar los argumentos esgrimidos por la mercantil interesada en los que cuestiona la legalidad del Acuerdo de la COTMAC, considerándolo incurso en desviación de poder, al tratarse de cuestiones ya resueltas por Sentencia judicial firme, que declaró la conformidad a Derecho del citado Acuerdo.

Lo mismo cabe decir acerca de sus consideraciones sobre los efectos del informe de la APMUN sobre la validez del Plan, una vez que éste ha sido declarado nulo. En cualquier caso, sobre el alcance de estos informes y posterior Acuerdo del Gobierno al respecto, ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos Dictámenes recaídos en relación con la denominada "moratoria turística". Así, en el Dictamen 645/2001 ya pusimos de manifiesto que, como constata la Sentencia 32/2008, de 5 de febrero, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ese informe no constituye una actividad administrativa, sino una actividad del Gobierno en el ámbito político de sus relaciones con el Parlamento. Ese informe tampoco contiene una decisión sino un juicio de valor u opinión del Gobierno sobre la aplicación de una norma legal; ni produce ningún efecto en la esfera jurídica de los particulares titulares de derechos sobre los suelos a que se refiere; ni interpreta ni aplica normas urbanísticas. Por todo ello, esa comunicación del Gobierno al Parlamento no tiene ninguna repercusión sobre la situación urbanística de los suelos que relaciona o deja de relacionar. En consecuencia es intrascendente respecto a la producción del hipotético perjuicio que se alega.

La cuestión relevante se centra pues en determinar si, como aduce la interesada, la nulidad del Plan Parcial le ha generado un daño que deba ser resarcido por la Administración.

A este respecto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación al considerar que no concurren en el presente caso los requisitos necesarios para la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica. Se fundamenta esta conclusión, en esencia, en la circunstancia de que los derechos urbanísticos no se habían patrimonializado.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR), la determinación por la ordenación territorial y urbanística de las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos establecidos en las leyes.

Estos casos a los que se refiere el precepto son los establecidos en el artículo 35 del propio TRLR y, en particular en lo que ahora interesa, dispone su apartado d) que la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputables al perjudicado.

Ahora bien, la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por causa de la ordenación urbanística no viene determinada sin más por lo dispuesto en el referido precepto, sino que es preciso además que concurren los requisitos establecidos en el artículo 139 LRJAP-PAC y que configuran el instituto de la responsabilidad patrimonial.

Así, es preciso que se haya causado al interesado una lesión efectiva en su patrimonio, lo que en el ámbito urbanístico exige, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, que se hayan patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos.

Es preciso a este respecto tener en cuenta que el régimen de la propiedad del suelo es estatutario, lo que implica que a medida que se van cumpliendo los deberes legales se van adquiriendo las correspondientes facultades urbanísticas. La mera clasificación del suelo como urbanizable no supone la automática patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos, que la ordenación urbanística ha añadido artificialmente al contenido natural de la propiedad del mismo, sino que para ello es

necesario que se haya ultimado la actividad de ejecución, previo cumplimiento de los deberes y cargas que derivan de esa ordenación. El art. 7.2, de carácter básico, TRLS, dispone: *"La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística"*. En el mismo sentido los arts. 57 y 58.3 TRLOTEN establecen que las facultades urbanísticas se ejercerán siempre dentro de los límites de la legislación urbanística y del planeamiento y previo cumplimiento de los deberes legales, a los que se refiere el artículo 71.3 TRLOTENC. Constituye, pues, requisito previo para que surjan en relación con un sujeto concreto tales derechos a urbanizar o transformar el suelo (patrimonialización) que el mismo haya cumplido previamente los deberes legalmente establecidos.

En el presente caso no puede sostenerse, como pretende la reclamante, que se haya producido la patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos, por cuanto las obras de urbanización no se encuentran concluidas.

El plazo total de ejecución de las obras de urbanización estaba determinado en cuatro años, a partir de la aprobación del Proyecto de Urbanización (7 de agosto de 2000), con lo que tal plazo finalizaba el 7 de agosto de 2004, si bien, según relata la Propuesta de Resolución, en informe técnico del Ayuntamiento de Pájara se considera que el plazo expiró el 2 de noviembre de 2005, toda vez que dicho Proyecto de Urbanización fue aprobado con la condición de que se aportara el Estudio de Seguridad y Salud (2 de noviembre de 2001).

La propia interesada aporta informe técnico de 4 de agosto de 2006 en el que acredita que *"las obras de urbanización se encuentran terminadas en un 85% aproximadamente, quedando pendiente de ejecución la unidad desaladora y las estaciones depuradoras, por estar pendientes de un convenio municipal y las obras correspondientes al cableado eléctrico y farolas, por dejarse habitualmente para el final"*.

No obstante, el informe técnico municipal emitido con fecha 23 de febrero de 2006 indica que las obras se encuentran en estos momentos en ejecución, no estando finalizadas en su totalidad ni en parte que pueda ser susceptible de puesta a disposición y uso público y añade que en parte invaden el Parque Natural de Jandía,

que el trazado viario presenta modificaciones respecto al proyecto de urbanización aprobado, variando la delimitación de las parcelas, su superficie y disposición y las previsiones del Plan Parcial y que no consta en el expediente que se haya solicitado la recepción de las obras de urbanización ni se haya comunicado al Ayuntamiento la finalización de las mismas o parte de ellas. Indica finalmente que "hace un año que se ha cumplido el plazo de ejecución de las obras de urbanización del Plan Parcial"

En posterior informe de 26 de mayo de 2006 se pone de manifiesto que las obras descritas en el proyecto "Red de distribución de media y baja tensión, estaciones transformadoras y alumbrado público de la urbanización", no se adaptan al proyecto de urbanización, por los motivos que indica el propio informe.

De todo resulta que las obras de urbanización no sólo no se encontraban ejecutadas a la finalización del plazo establecido en el Plan, ni aun en la fecha más favorable para la interesada (2 de noviembre de 2005), sino que las realizadas no se ajustaban, por los motivos señalados en los citados informes, al Proyecto de Urbanización aprobado.

La reclamante sostiene, en cuanto al grado de ejecución de las obras, que éstas se encuentran inacabadas por causa imputable a la Administración, al haberse paralizado las mismas mediante Resolución de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de 16 de mayo de 2007 por invadir el Parque Natural de Jandía en una superficie de 98.600 m<sup>2</sup>. No puede obviarse sin embargo que, en el momento en que se dicta esta Resolución, ya había transcurrido el plazo fijado en el Plan Parcial para la finalización de la urbanización, pues éstos deben ser ejecutados en el plazo que ellos mismos establecen. Si los obligados a desarrollar la actividad de ejecución incumplen este plazo, la consecuencia es que los cambios en el régimen jurídico del suelo no originan derecho a indemnización, salvo que, como ya hemos señalado, la no ejecución sea imputable a la Administración (artículo 35.1 TRLS).

La reclamante no sostiene que la actuación administrativa impidiera la culminación de las obras de urbanización dentro de los plazos fijados en el Plan, sino a partir de la notificación de la Resolución de la APMUN de 16 de mayo de 2007, cuando ya había transcurrido sobradamente el plazo de 4 años establecido en aquel instrumento de ordenación. Por ello, la circunstancia de que esta resolución fuera posteriormente anulada por STSJC de 11 de octubre de 2010 no desvirtúa esta conclusión, dado que se refiere a actuaciones posteriores a la fecha en que debían finalizar las obras. Por lo demás, esta sentencia anula esta Resolución por no haberse

acreditado que las obras invadieran efectivamente el Espacio Natural, si bien la propia Sentencia afirma que la Sala ha anulado el Plan Parcial y ha declarado conforme a Derecho denegaciones de licencias de obras por estar amparadas en un planeamiento declarado nulo. Con ello, como afirma la Propuesta de Resolución, si el instrumento ha devenido nulo, carece de relevancia jurídica si invade o no el Espacio Natural Protegido, como así fue puesto de manifiesto por la STSJC de 23 de mayo de 2008, confirmada por la STS de 25 de mayo de 2012, recaídas precisamente en relación con el recurso interpuesto por otra interesada contra la desestimación presunta de la solicitud dirigida a la Administración autonómica con el fin de que declarase la no invasión del Parque Natural por el Plan Parcial. La última Sentencia citada desestima además la pretensión indemnizatoria formulada, considerando que las divergencias entre el plan parcial y la delimitación del parque natural aparecen desdibujadas desde el momento en que se comprueba que la invalidez se proyecta sobre el plan parcial, al haberse declarado nulo el plan general de cobertura.

Por otra parte, las obras, de acuerdo con los informes técnicos municipales a los que ya se ha hecho referencia, no se ajustan al proyecto de urbanización aprobado, por lo que resultan ilegales, impidiendo también por este motivo la alegada patrimonialización.

3. Sin perjuicio de lo señalado, debe ponerse de manifiesto que existe otra circunstancia que impide considerar patrimonializados los aprovechamientos urbanísticos. Efectivamente, haciendo abstracción de la nulidad del Plan Parcial como consecuencia a su vez de la anulación jurisdiccional del planeamiento general del que trae causa, lo cierto es que aquél nunca llegó a entrar en vigor, pues si bien fue definitivamente aprobado por Acuerdo del Pleno municipal de 22 de junio de 2000 (BOC de 16 de agosto de 2000), sin embargo nunca se produjo la publicación íntegra de su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia, incumpliendo así lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 134 del Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, entonces de aplicación directa. De conformidad con los mencionados preceptos, la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística no se produce hasta la publicación de su normativa íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, por lo que el Plan Parcial nunca entró en vigor.

De ello resulta a su vez que el Proyecto de Urbanización fue asimismo aprobado sin cobertura en el planeamiento de desarrollo por no haber entrado éste en vigor, lo que determina la nulidad del mismo, como señala, entre otras, la STS de 19 de enero de 2011.

4. En consecuencia, en lo relativo a la reclamación de indemnización por lucro cesante, al no ser eficaz el Plan Parcial y ser nulos los actos realizados en su ejecución, no se han patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos, por lo que ha de rechazarse la acción de responsabilidad patrimonial, como ha sostenido el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 24 de febrero de 2010 y 19 de enero y 2 de noviembre de 2011.

En cuanto a la reclamación por daño emergente, de los gastos que han devenido inútiles por la analizada pérdida de eficacia del Plan Parcial y de los actos acordados en ejecución del mismo, procede analizar por separado aquellos derivados del coste de los proyectos técnicos, de los tributos pagados y de la monetarización de la cesión obligatoria al Ayuntamiento, y aquellos otros que proceden de la inversión realizada por las obras de urbanización. De estas últimas, habrá que considerar no indemnizables las ejecutadas después de que hubieren transcurrido los plazos señalados en el Plan de Etapas, pero también aquellas otras no ajustadas al Proyecto de Urbanización. En cuanto al resto de los gastos, tanto los que deriven de la redacción de los proyectos técnicos (entre otros, Plan Parcial, Proyecto de Compensación, Proyecto de Urbanización y licencias de edificación), como los tributarios y el de monetarización de las cesiones obligatorias, constituyen daños imputables solidariamente a la Administración Autonómica y al Ayuntamiento de Pájara, por lo que habrán de ser indemnizados en la cuantía solicitada.

## C O N C L U S I O N E S

1. La Propuesta de Resolución de responsabilidad de la Administración Autonómica, instada por (...), por los supuestos perjuicios por la declaración de la eficacia *ex nunc* de la nulidad del Plan Parcial Canalbión en el municipio de Pájara, no se considera ajustada a Derecho.

2. Procede en consecuencia estimar parcialmente la reclamación de indemnización en lo que corresponde al importe de los gastos señalados en el Fundamento IV.4 de este Dictamen.