



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 446/2013

(Sección 2ª)

La Laguna, a 16 de diciembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.N.M.B., en nombre y representación de L.M.P., S.L., por daños ocasionados a consecuencia de la supuesta demora en el otorgamiento de la autorización de aprobación del Proyecto de Compensación, Expropiación, Urbanización y Estudio de Detalle integrados en procedimiento para la determinación de la Unidad de Actuación UA-10 "La Minilla" (EXP. 451/2013 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, recae sobre la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a la entidad afectada a causa de la demora en el otorgamiento de las autorizaciones de aprobación del Proyecto de Compensación, Expropiación, Urbanización y Estudio de Detalle integrados en el procedimiento para la determinación del sistema de ejecución de la Unidad de Actuación UA-10 "La Minilla", así como por las consecuencias derivadas de la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental del Estudio de Detalle incoado por acuerdo de la Junta de Gobierno.

2. La legitimación para la solicitud de Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para la emisión de éste se derivan de los artículos 12.3 y 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

* PONENTE: Sr. Bosch Benítez.

3. Los hechos en los que la reclamante justifica su reclamación son los siguientes:

A) En virtud de acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, adoptado en sesión celebrada el 2 de junio de 2005, se adjudicó a la interesada, tras la tramitación del oportuno procedimiento de subasta pública, una parcela de 6.206,65 m² adscrita a la Unidad de Actuación UA-10 "La Minilla". En el Pliego de Condiciones Técnicas se establecían expresamente las condiciones a cumplir por la parte adjudicataria del terreno.

B) Así, la interesada presentó a la Corporación Local la documentación necesaria para la tramitación de la iniciativa y la determinación del sistema de ejecución de la UA-10 "La Minilla" por el procedimiento abreviado, de tramitación conjunta, lo que implicaba la tramitación en el mismo expediente del Proyecto de Compensación, Urbanización y Estudio de Detalle, además del Proyecto de Expropiación para los propietarios que no se adhirieran a la iniciativa.

C) Con posterioridad, mediante Resolución número 030784/2010, de 13 de diciembre, de la Directora General de Ordenación y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, se acuerda la inserción del procedimiento de Evaluación Ambiental en el expediente del Estudio de Detalle correspondiente al ámbito DET UA-10 "La Minilla" al constatarse la presencia del hábitat de una especie de invertebrado (escarabajo de arena, *Pimela granulicollis*), especie declarada en peligro de extinción; y se ordena asimismo encomendar al Servicio Municipal de Planeamiento la tramitación del informe de Sostenibilidad. El 23 de diciembre de 2010 la Junta de Gobierno Local adoptó el Acuerdo por el que se toma conocimiento del informe de Sostenibilidad Ambiental correspondiente al Estudio de Detalle del ámbito de ordenación diferenciado DET UA-10 "La Minilla" y se somete el mencionado informe al trámite de participación pública y de consulta de las Administraciones Públicas. Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la entidad ahora reclamante contra la Resolución y el Acuerdo indicados, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda) por Sentencia de 20 de julio de 2012 desestimó la impugnación presentada, argumentando, entre otras cosas, lo siguiente:

"Sobre la necesidad de someter los estudios de detalle no ya a evaluación ambiental sino al trámite de exclusión del mismo nos hemos pronunciado en la Sentencia de esa Sala y Sección de 22 de diciembre de 2011 (recurso 193/2010) seguida de otras posteriores como la de 23 de febrero de 2012 (recurso 178/2010),

en las que las concluíamos con carácter general que «de acuerdo con la normativa canaria en la materia debemos terminar por descartar que sea preceptivo el sometimiento a evaluación ambiental de los Estudios de Detalle» (FJ 3º).

Ahora bien, a continuación la referida Sentencia se plantea “si este principio general admite la excepción en el caso que examinamos, motivada por la aparición de una especie de escarabajo (*Pimelia granulicollis*) en peligro de extinción. La Sala de lo Contencioso-Administrativo, tras un pormenorizado análisis de la legislación aplicable y, muy en particular, del contenido del Informe Técnico emitido por el Jefe de Servicio de Planeamiento sobre el inicio del procedimiento de evaluación ambiental del Estudio de Detalle que acompaña al Acuerdo de inicio, concluye afirmativamente del siguiente modo:

“A la vista de lo anterior, apreciamos que la decisión municipal de seguimiento del procedimiento de evaluación ambiental está suficientemente justificada sin que se haya desvirtuado el juicio de pronóstico a que hacíamos referencia, lo que hubiera exigido la demostración de que el Estudio de Detalle de que se trata, por su objeto y en el caso, no ha de provocar una nueva afección ambiental, esto es, no puede afectar de forma relevante al hábitat de la especie de fauna protegida”.

En relación con lo acaba de exponerse, el citado Informe de Sostenibilidad Ambiental destaca que el desarrollo del sector afectaría al hábitat de la especie del invertebrado *Pimelia Granulicollis* (conocido como “Escarabajo de La Minilla”), considerado en peligro de extinción en el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, y concluye que con carácter previo a la urbanización del sector se ha de desarrollar una actuación ambiental consistente en la regeneración del ecosistema del depósito de arenas eólicas para el hábitat de la especie de invertebrado *Pimelia Granulicollis*.

Conviene traer a colación, finalmente, por su directa relación con el presente caso, la aseveración que se contiene en la Sentencia, según la cual:

“El contenido de la demanda no oculta, sin embargo, que en realidad se trata del ejercicio de una pretensión de responsabilidad patrimonial de la Administración con fundamento en que el trámite de que se trata, a su juicio innecesario, ha provocado un retraso en el desarrollo urbanístico de esa unidad de actuación que le ocasiona perjuicios. Ocurre, sin embargo, que al no haber culminado -al tiempo de la interposición del recurso- el procedimiento de aprobación del Estudio de Detalle, la presunta lesión no se habría consumado.

*Por último, se hace necesario aclarar que no se discute aquí la necesidad de protección y preservación de la especie de escarabajo *Pimelia granulicollis* en peligro de extinción, para lo que existe una legislación sectorial específica que arranca de la legislación básica estatal contenida en la Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La cuestión litigiosa se reduce a determinar la procedencia de seguir el procedimiento de evaluación ambiental con el Estudio de Detalle de que se trata”.*

D) En consecuencia, y siempre según la entidad afectada, la ejecución material de las obras sufrió un retraso de casi seis años. En este sentido, la interesada alude a la falta de diligencia del Ayuntamiento al vender unos terrenos municipales pertenecientes a una Unidad de Actuación para cuyo desarrollo se contempla la necesidad de aportar un Estudio de Detalle, y por no haber adaptado el PGOU del municipio de Las Palmas de Gran Canaria a la Ley del Suelo. Con todo, la afectada considera que el mal funcionamiento de la Corporación Local se constata en el hecho de que no se le solicitó la aportación del Estudio de Detalle, habida cuenta del desconocimiento por parte del Ayuntamiento de la existencia del referido escarabajo y por tanto de los efectos significativos que esta circunstancia producía en el medio ambiente. Además, la reclamante alega que el Ayuntamiento no se ha manifestado sobre la aprobación de la iniciativa urbanizadora de la entidad mercantil ni sobre el Estudio de Detalle.

E) Por Auto del Juzgado de Primera Instancia número 14 de Las Palmas, de 31 de enero de 2011, se procedió a despachar ejecución frente a la interesada por la suma de 2.095.364,66 euros de principal, 176.592,68 euros de intereses y 681.000 euros de costas por incumplimiento del préstamo con garantía hipotecaria correspondiente a la finca, incumplimiento ocasionado, según la reclamante, por el retraso inusitado en la culminación del expediente de gestión que ha imposibilitado que la afectada inicie el negocio inmobiliario -construcción y venta de las viviendas previstas en el ámbito de actuación- que en su caso le hubiera permitido cumplir las obligaciones dimanantes del préstamo al disponer de los beneficios correspondientes a la inversión efectuada. Como consecuencia de la inactividad administrativa, a la afectada le ha sido imposible hacer frente a la cantidad reclamada por la entidad financiera ejecutante, provocando el cese de la actividad empresarial y la pérdida de la finca de su propiedad a manos aquélla.

4. En resumen, la razón principal de la reclamación formulada por la afectada se fundamenta en los daños y perjuicios ocasionados por el mal funcionamiento del

Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, principalmente por no haber iniciado la citada Corporación las averiguaciones encaminadas a la determinación del impacto medio ambiental sobre el terreno mientras fue de su propiedad, procediendo a la subasta pública del mismo; y por la lenta tramitación procedimental del expediente relativo a la Unidad de Actuación UA-10 "La Minilla".

La interesada reclama al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria una indemnización que asciende a la cantidad de 1.310.706,82 euros, más el perjuicio derivado del lucro cesante e intereses legales y de demora respectivos, toda vez que, de acuerdo con el informe pericial adjunto al escrito de reclamación, tanto el retraso en la tramitación del expediente de determinación del sistema como la decisión -una vez tramitado y aprobado el procedimiento que incluía el Estudio de Detalle- de tramitar el Informe de Sostenibilidad Ambiental del Estudio de Detalle para salvaguardar el hábitat de la especie del invertebrado *Pimelia Granulicollis*, le han ocasionado un daño emergente por todos los costes directos devengados a resultas del desarrollo del proyecto inmobiliario, así como por los intereses y comisiones por los préstamos de que se dispuso para la adquisición del suelo y demás gastos indirectos, además del importe de la propiedad perdida como consecuencia de la ejecución despachada por la entidad financiera.

5. En el análisis a efectuar son de aplicación tanto la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Asimismo, es aplicable específicamente el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y demás normativa aplicable a la materia.

II

1. El procedimiento se inició mediante la presentación del escrito de reclamación por la entidad reclamante, con Registro de Entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 13 de septiembre de 2012.

2. El procedimiento se ha tramitado de forma correcta, puesto que se ha llevado a cabo la totalidad de los trámites procedimentales exigidos por la normativa aplicable a los procedimientos administrativos.

3. Finalmente, el 14 de octubre de 2013 se emitió la Propuesta de Resolución, vencido el plazo resolutorio; ello no obsta a la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente (art. 42.1 LRJAP-PAC).

4. Por otra parte, concurren los requisitos legalmente establecidos para poder hacer efectivo el derecho indemnizatorio recogido en el art. 106.2 de la Constitución (arts. 139 y ss. LRJ-PAC).

III

1. La Propuesta de Resolución es de sentido desestimatorio al considerar el órgano instructor que no se ha acreditado el nexo causal entre el funcionamiento de la Administración y el daño alegado.

2. De los documentos que constan en el expediente se desprende que la demora en la tramitación del procedimiento, que constituye la base de la reclamación presentada, ha de atribuirse primordialmente al comportamiento seguido en este asunto por la entidad afectada. En efecto, es la propia inactividad de la mercantil L.M.P., S.L., a la hora de subsanar las deficiencias detectadas por los técnicos municipales, la que provocó el retraso en la tramitación de los instrumentos de ejecución correspondiente a la Unidad de Actuación y, por ende, en la aprobación definitiva de los mismos, tal y como se sostiene en la Propuesta de Resolución. A esta demora contribuyó, igualmente, la decisión de la interesada de interponer el recurso contencioso-administrativo al que se hizo referencia con anterioridad.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la Junta de Gobierno Local dispuso el desarrollo de la Unidad de Actuación y la aprobación definitiva de los referidos proyectos, con excepción del Estudio de Detalle, sin que se formulase recurso contencioso-administrativo por las sociedades promotoras (una de ellas la reclamante), que habían sido notificadas del Acuerdo adoptado, por lo que éste devino firme. Además, del expediente se infiere que las correcciones correspondientes al Estudio de Detalle se presentaron por la promotora el 22 de julio de 2009, cuando -como precisa la PR- la aprobación inicial se había producido por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 15 de noviembre de 2007, es decir, *más de un año y medio después* del referido Acuerdo y sin que este retraso, imputable a la reclamante, encuentre ninguna justificación. Y, a mayor abundamiento, que no fue hasta el 11 de diciembre de 2008 cuando la entidad L.M.P., S.L., junto con la otra sociedad promotora, presentó la documentación que les había sido requerida por los

técnicos municipales en Informes de 5 y 20 de abril de 2006, respectivamente (nuevo ejemplar del Proyecto de Compensación, Memoria Justificativa, Estatutos y Bases de Actuación, Proyecto de Expropiación y Anexos).

3. Por otra parte, la preceptividad del Estudio de Detalle resultaba en cualquier caso obligada para completar la ordenación pormenorizada de la zona por tratarse de un suelo urbano no consolidado, tanto por el Plan General (en la Ficha de la Unidad de Actuación-10 "La Minilla"), como también por lo establecido en el Reglamento de Gestión y Ejecución; y más aún, si cabe, ante el conocimiento de la existencia del escarabajo citado, lo que requirió entonces la iniciación del procedimiento de evaluación ambiental. De este modo, la no aprobación definitiva del Estudio de Detalle vino motivada por la necesidad de realizar la inserción del procedimiento de evaluación ambiental al haberse verificado y confirmado la existencia de ejemplar del escarabajo *Pimelia Granulicollis* en la zona de arenal que forma parte del ámbito territorial del Estudio de Detalle.

Elaborado el Informe de Sostenibilidad Ambiental, se puso en conocimiento público por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, remitiéndose posteriormente la Propuesta de Memoria Ambiental a la Comisión de Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), lo que motivó que la mercantil L.M.P., S.L. interpusiera el ya citado recurso ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, que fue desestimado por la Sentencia a la que se hizo mención con anterioridad y en la que, como se vio, se resuelven desfavorablemente las alegaciones de la interesada relativas a la necesidad de la tramitación del procedimiento en cuestión, que se considera ajustado a Derecho.

4. En cuanto al funcionamiento del servicio público, y aun cuando pudiera resultar sorprendente el conocimiento con posterioridad a la subasta pública de la parcela de la existencia de una especie en peligro de extinción, es lo cierto, de un lado, que la Administración ha actuado en todo momento con arreglo a la legislación existente al solicitar el informe de evaluación medioambiental con ocasión de la aparición del *Pimelia Granulicollis*, al estar protegida bajo la categoría "En peligro de extinción" en los catálogos Nacional y Regional de Especies Amenazadas, lo que confirma la obligatoriedad de la elaboración y aprobación del Estudio de Detalle. De otro lado, ha de reiterarse, una vez más, que ha quedado acreditado que la ahora reclamante fue la causante principal del retraso ocasionado en la sustanciación del procedimiento, al no subsanar en tiempo y forma las deficiencias observadas por los

técnicos municipales, y acudir además a la vía contencioso-administrativa con el resultado ya conocido. Por tanto, la entidad afectada no puede exigir a la Administración el abono de unos daños que, en el caso de quedar demostrada su efectiva producción, son consecuencia de su propio incumplimiento o, cuando menos, de su relevante intervención, lo que provoca la ruptura del nexo causal exigible para que nazca el derecho indemnizatorio.

5. En definitiva, en el presente asunto no concurren todos los requisitos exigidos normativamente para imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial dimanante de los hechos relatados.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada, de sentido desestimatorio, se considera conforme a Derecho, de acuerdo con el razonamiento expuesto en el Fundamento III de este Dictamen.