



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 3 / 2 0 1 4

(Pleno)

La Laguna, a 6 de marzo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por las entidades mercantiles S.T., S.L. y L.2000, S.L.U., por daños ocasionados por la indebida subrogación por parte de la extinta Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente en la tramitación y aprobación del Programa de Actuación Urbanística-Plan Parcial "La Torre", en el término municipal de Antigua (EXP. 25/2014 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente dictamen, solicitado por el 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 presuntos daños y perjuicios producidos al asumir la extinta Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente la competencia en la tramitación y aprobación del Programa de Actuación Urbanística-Plan Parcial "La Torre", en el término municipal de Antigua.

Ostenta legitimación el Consejero para solicitar el dictamen, de conformidad con el art. 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 previsto en el artículo 11.1.D.e) LCCC, en relación con el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de

* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

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

II

1. Las entidades mercantiles S.T., S.L. y L.2000, S.L.U. presentan reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, por los daños y perjuicios que consideran le han sido ocasionados por la indebida subrogación por parte de la extinta Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente en la tramitación y aprobación del Programa de Actuación Urbanística-Plan Parcial "La Torre".

Las interesadas plantean su reclamación sobre la base de los siguientes antecedentes:

El terreno de su propiedad objeto de la actuación urbanística se encontraba clasificado en el Plan General de Ordenación Urbana de Antigua como suelo urbanizable no programado.

Con fecha 14 de junio de 1999, se presentó ante el Ayuntamiento de Antigua solicitud para la tramitación y aprobación del Programa de Actuación Urbanística La Torre y Plan Parcial La Torre (PAU-PP), aportándose documentación complementaria con fecha 8 de marzo de 2000.

Debido al transcurso del plazo establecido para la tramitación y resolución del procedimiento, se interesó de la Consejería, al amparo del art. 6 del Real Decreto 16/1981, de 16 de octubre, la subrogación en la tramitación de las referidas actuaciones del PAU-PP hasta su aprobación definitiva.

No obstante, al haber transcurrido los plazos legalmente establecidos para resolver la solicitud planteada, mediante escrito de 3 de julio de 2001 se solicitó de la Consejería la expedición de certificación acreditativa del acto presunto producido

Mediante Resolución del Director General de Ordenación del Territorio nº 174, de 27 de julio de 2001, se deniega la expedición de la citada certificación al no haber aportado la interesada ni la Corporación Local a la Consejería la documentación del PAU-PP, por lo que se estimó que no había operado el silencio positivo. A este argumento se añadió que el PAU-PP se encontraba afectado por la suspensión operada por el Decreto 126/2001, de 28 de mayo.

A su vez, mediante Resolución del mismo Órgano, nº 233, de 19 de octubre de 2001, se declaró procedente la subrogación en la competencia para pronunciarse

sobre la aprobación inicial, al propio tiempo que se resolvió la suspensión de dicho pronunciamiento, conforme a lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 6/2001, debiéndose entender denegada la citada aprobación inicial una vezalzada aquella suspensión dados los incumplimientos del Plan General que se reseñaron en el informe técnico emitido al respecto.

Contra ambas Resoluciones se interpusieron los correspondientes recursos de alzada, que fueron desestimados mediante Orden del Consejero, de 10 de septiembre de 2002.

Interpuesto recurso contencioso administrativo contra esta Orden, fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 26 de junio de 2006, en la que se resuelve, en relación con la subrogación en la tramitación del PAU-PP La Torre, que es el Cabildo Insular de Fuerteventura y no la Comunidad Autónoma la Administración competente para la tramitación y resolución del expediente.

En ejecución de la expresada Sentencia, la Presidencia del Cabildo Insular dicta Decreto con fecha 23 de julio de 2010 por el que se acuerda la subrogación y, al propio tiempo, deniega la aprobación inicial del PAU-PP al encontrarse el suelo reclasificado desde el 23 de agosto de 2001.

Las interesadas estiman que de haber actuado la Consejería de forma diligente, remitiendo la solicitud de subrogación al Cabildo Insular en el plazo de diez días [art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)], dicha Administración habría tramitado y resuelto la solicitud cursada, previa la correspondiente subsanación de las deficiencias señaladas en los informes técnicos.

Concluyen por todo ello que resulta palmaria la relación de causalidad entre la dilación acontecida como consecuencia de la indebida tramitación del expediente de subrogación, así como por la decisión de suspensión de la tramitación por parte de la Consejería, y la imposibilidad de desarrollar el sector, debido a los impedimentos normativos y de toda índole surgidos con posterioridad a aquella solicitud (moratoria, desclasificación de los terrenos, Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura) y consecuentemente malogrando la inversión efectuada en redacción de proyectos y honorarios profesionales.

Solicitan una indemnización que asciende a la cantidad de 326.923,79 euros, correspondientes a los gastos derivados de la elaboración del instrumento PAU-PP La Torre

2. La reclamación fue presentada por las representantes de las entidades mercantiles S.T., S.L. y L.2000, S.L.U que ostentan la condición de interesadas en el presente procedimiento, al pretender el resarcimiento de un daño de carácter patrimonial que consideran le ha causado la actuación de la Administración. A este respecto resulta preciso advertir que aunque la PR relata diversas vicisitudes, acerca tanto de la titularidad de las parcelas como de la representación de las interesadas, no llega a apreciar adecuadamente la falta de legitimación de las reclamantes, al estimar que en cualquier caso ostentan interés para incoarlo tras la documentación aportada, entrando a valorar el fondo del asunto.

Concorre igualmente la legitimación pasiva de la Administración autonómica en cuanto es a su actividad a quien se imputa el daño, si bien en su reclamación las interesadas plantean la responsabilidad solidaria de la Administración autonómica y del Ayuntamiento de Antigua, en cuanto que éste produjo una dilación en la aprobación del PAU-PP que motivó la solicitud de subrogación. A este respecto cabe señalar sin embargo que no cabe pronunciarse sobre la eventual responsabilidad solidaria por cuanto, como se verá más adelante, no se ha acreditado la producción de la lesión y, por ello, no existiría daño indemnizable.

3. El Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular de Fuerteventura fue notificado a las interesadas el 2 de agosto de 2010, y la reclamación se interpuso el 29 de julio de 2011, por lo que no puede ser calificada de extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.5 LRJAP-PAC.

No obstante, la Propuesta de Resolución, así como el Servicio Jurídico en su informe, plantean la prescripción de la acción para reclamar, si bien sobre la base de distintos argumentos.

Estima así el Servicio Jurídico que la STSJC de 26 de junio de 2006 adquiere firmeza el 18 de mayo de 2009, fecha de la Sentencia del Tribunal Supremo que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la misma, y la anulación alcanzó efectos generales con su publicación en el BOC nº 238, de 4 de diciembre de 2009. Por ello, estima que la reclamación de responsabilidad patrimonial, interpuesta el 29 de julio de 2011, es extemporánea, al haber transcurrido más de un año desde aquella fecha, de conformidad con lo previsto en el artículo 142.4 LRJAP-PAC.

Esta conclusión sin embargo no se comparte en aplicación del principio *pro actione*, pues la anulación de las Resoluciones de la Consejería en virtud de los citados pronunciamientos judiciales supuso la remisión del expediente a la Administración insular a los efectos de su tramitación y resolución, por lo que no es hasta que ésta resuelve denegando la aprobación del PAU-PP cuando se materializa el daño por el que se reclama. Es pues a partir de la fecha de notificación del citado acto administrativo cuando ha de computarse el plazo de un año legalmente establecido.

En la Propuesta de Resolución la posible prescripción de la acción para reclamar se hace derivar de la circunstancia de que si el daño es anudado por las reclamantes tanto a la reclasificación del suelo rústico de los terrenos (2001) como a los impedimentos de todo orden surgidos de los Decretos 4/2001, 126/2001 y la Ley 6/2001, desde aquella fecha (2001), hasta la fecha de la formulación de la reclamación (2011), la acción habría prescrito. Este argumento sin embargo supondría vulnerar el derecho de defensa de los interesados ya que obvia el hecho de que las interesadas plantearon diversos recursos contra las Resoluciones dictadas en relación con su solicitud, que culminaron con la STS de 18 de mayo de 2009, con las consecuencias antes descritas. Encontrándose pues tales Resoluciones pendientes de recurso, no procede entender que el daño ya se encontraba materializado desde aquella fecha.

4. 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 Autonómica, 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, del Presidente, 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 art. 3.6 del citado Reglamento Orgánico, en relación con el art. 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.

5. En la tramitación del procedimiento no se han producido defectos formales 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 RPAPRP. 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 arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC, con los efectos administrativos y, en su caso, administrativos que debiera comportar.

III

Por lo que al presente caso se refiere, constan acreditados en el expediente las siguientes circunstancias relevantes:

1. Por lo que se refiere al planeamiento general del Ayuntamiento de Antigua, son de resaltar los siguientes hitos:

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Antigua es aprobado por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 31 de julio de 1981, si bien su articulado no fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP).

En 1986, la Corporación Local inicia el procedimiento para la revisión del PGOU, culminando con el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (CUMAC) de 28 de julio de 1989, que lo aprobó definitivamente (BOC nº 153, de 20 de noviembre de 1989).

Posteriormente, mediante Orden de la Consejería de Política Territorial 6 de junio de 1991, se toma conocimiento del Texto Refundido de la Revisión del PGOU de Antigua (BOC nº 92, de 12 de julio de 1991).

En este Plan se estableció la clasificación de suelo urbanizable no programado para la franja de terreno situada desde la Punta de la Hondura y el Barranco de La Torre, con excepción de Las Salinas que se clasifican como suelo rústico, con la calificación de rústico de especial protección de costa, y su entorno inmediato, que se califica como suelo rústico de entidades rurales de población.

Mediante Sentencias del TSJC de 18 de noviembre y 27 de diciembre, ambas de 1993, se estiman los correspondientes recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Acuerdo de la CUMAC de 28 de julio de 1989, declarando que se produjo la aprobación definitiva, sin modificaciones, en el acto de aprobación

provisional de la Revisión del PGOU de Antigua de 19 de septiembre de 1988, al haber transcurrido el plazo de seis meses legalmente establecido para la aprobación del Plan, en virtud del silencio administrativo positivo (arts. 41.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 133.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) y no quedar constancia de que lo aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento se contrapusiera al orden urbanístico.

Este PGOU no fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

El Ayuntamiento de Antigua inicia la modificación del PGOU de 1988, que fue aprobada definitivamente mediante Orden de la extinta Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de 10 de septiembre de 2000. No obstante, la publicación de la normativa de este PGOU en el Boletín Oficial de la Provincia no se produce hasta el 2 de mayo de 2005.

Finalmente, y en lo que atañe al presente asunto, por Decreto 100/2001, de 2 de abril, el Gobierno de Canarias aprobó definitivamente y de forma parcial el Plan Insular de Ordenación y de los Recursos Naturales de Fuerteventura, estableciendo que entraría en vigor con la publicación de su normativa en el BOC, una vez corregidas las deficiencias no sustanciales y previa dación de cuenta, lo cual culminó con su publicación el 22 de agosto de 2001, entrando en vigor al día siguiente.

Este Plan Insular operó una reclasificación de los terrenos correspondientes al PAU-PP La Torre, pasando a localizarse en su mayor parte en suelo rústico productivo y una pequeña parte al norte en suelo rústico común, al no disponer de Plan Parcial aprobado.

2. Con fecha 14 de junio de 1999, se presentó ante el Ayuntamiento de Antigua solicitud para la tramitación y aprobación del Programa de Actuación Urbanística La Torre y Plan Parcial La Torre (PAU-PP). Según consta en la documentación, se pretende con ello el desarrollo de parte del suelo urbanizable no programado del municipio definido en el PGOU aprobado en 1988.

Posteriormente, con fecha 16 de marzo de 2000 tiene entrada en el Registro municipal solicitud, presentada el anterior día 8 en oficina de correos, para completar la documentación inicialmente presentada. Se aportan 3 ejemplares del PAU-PP, así como el estudio económico financiero.

3. En relación con esta solicitud, el Ayuntamiento solicitó los preceptivos informes a la Dirección General de Costas del Ministerio de Obras Públicas,

Transportes y Medio Ambiente y a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias. El primero de los informes citados, de 11 de octubre de 1999, concluye que deben subsanarse las diversas deficiencias que indica, que afectan tanto al PAU como al PP. La Consejería de Obras Públicas emite igualmente informe desfavorable, con fecha 25 de noviembre de 1999, sustentado en la vulneración de la Ley y el Reglamento de Carreteras de Canarias, por lo que concluye que la documentación presentada debía modificarse completa y sustancialmente y quedar en suspenso la aprobación inicial propuesta por el Ayuntamiento.

4. El 1 de febrero de 2001, la interesada presenta escrito ante la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) por el que solicita su subrogación en la tramitación del PAU-PP al haber transcurrido tres meses desde la solicitud inicial sin haberse pronunciado el Ayuntamiento.

En relación con esta solicitud constan las siguientes actuaciones:

En escrito de 19 de marzo de 2001, previo requerimiento al efecto por parte de la Administración, las interesadas subsanan su solicitud, al no haber acreditado la presentación de su inicial solicitud de tramitación y aprobación de los citados instrumentos ante el Ayuntamiento.

El 10 de mayo de 2001, se requiere al Ayuntamiento la remisión del PAU-PP La Torre y el correspondiente expediente administrativo. En contestación a este requerimiento, con fecha 22 de junio el Ayuntamiento remite oficio en el que se manifiesta que los citados documentos fueron remitidos a Costas y a los Servicios de Carreteras para la emisión de sus preceptivos informes y se hace constar que el Plan Parcial en los términos presentados incumple con el PGOU, dado que el aprovechamiento bruto del Plan Parcial supera el 0,10 m²/ m² que se autoriza como máximo, tal como se hizo saber en su momento a los promotores, a efectos de su rectificación. Considera en consecuencia que no concurren las circunstancias de inactividad determinantes para llevar a cabo la subrogación interesada.

Mediante escrito de 3 de julio de 2001, las interesadas solicitan certificación de acto presunto positivo, que fue denegada por Resolución del Director General de Ordenación del Territorio nº 174, de 27 de julio de 2001. Además, con fecha 19 de octubre de 2001 se dicta Resolución nº 233 por la que se declara procedente la subrogación en la competencia para pronunciarse sobre la aprobación inicial y la suspensión de dicho pronunciamiento, conforme a lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 6/2001, debiéndose entender denegada la citada aprobación inicial una vez alzada

aquella suspensión dados los incumplimientos del Plan General expuestos en informe técnico emitido al respecto.

Contra las citadas Resoluciones, se interpuso por las interesadas los correspondientes recursos de alzada que fueron desestimados por Orden de 10 de septiembre de 2002. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 26 de junio de 2006, que declaró la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones recurridas, al estimar, en relación con la subrogación solicitada, que es el Cabildo Insular de Fuerteventura y no la Comunidad Autónoma el competente para la tramitación y resolución del expediente. Ordenó por ello la retroacción de actuaciones a fin de que fuese la Administración Insular la que resolviese respecto a la solicitud presentada en relación a la subrogación.

Esta sentencia fue recurrida en casación por la Administración autonómica, recurso que fue desestimado por STS de 18 de mayo de 2009.

Finalmente, en ejecución de la citada Sentencia, el expediente fue remitido al Cabildo Insular de Fuerteventura, dictándose, con fecha 23 de julio de 2010, Decreto de la Presidencia en el que, además de acordar la subrogación, se deniega la aprobación inicial del PAU-Plan Parcial La Torre. Esta denegación se fundamenta en argumentos de diversa índole, que abarcan desde la reclasificación de los terrenos operada por el PLOF, los diversos incumplimientos del PGOU de 1988, así como la circunstancia de que el PGOU que se pretendía desarrollar no se había publicado. A ello se añade que la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio, cuya entrada en vigor se produjo el 15 de mayo de 1999, supuso la desaparición de los programas de actuación urbanística como instrumento de planeamiento, previendo únicamente los planes parciales de ordenación para el desarrollo del plan general.

Este decreto fue notificado a las interesadas el 2 de agosto de 2011.

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, las reclamantes sostienen la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica en las consecuencias que tuvo, en orden a la aprobación del PAU-PP, la dilación producida por su indebida subrogación en las competencias municipales. Afirman en este sentido que, de

haberse remitido sin demora la solicitud a la Administración competente, se hubieran podido aprobar los citados instrumentos de planeamiento.

La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada al considerar que no existe la necesaria relación de causalidad entre la actuación de la Administración autonómica y el daño por el que se reclama. Se fundamenta esta conclusión en similares argumentos que los sustentados en el Decreto de la Presidencia del Cabildo de 23 de julio de 2010, a los que se ha hecho referencia con anterioridad.

2. En el presente caso, es preciso tener en cuenta ante todo que las interesadas pretendían el desarrollo del PGOU de Antigua aprobado 19 de septiembre de 1988 (SSTJC de 18 de noviembre y 27 de diciembre de 1993). Este Plan sin embargo no llegó a entrar en vigor, pues si bien fue definitivamente aprobado en aquella fecha, sin embargo nunca se produjo la publicación íntegra de su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia, incumpliendo así lo exigido en el art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el art. 134 del Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU), 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 General nunca entró en vigor. No podía pues legitimar la aprobación del PAU-PP pretendida, al carecer de cobertura por un Plan General y cuyo incumplimiento hubiese generado la nulidad del PAU-PP (SSTS de 20 de mayo y 8 de julio de 1999, 19 de enero de 2011, entre otras).

A ello se une el hecho de que las interesadas pretendían la aprobación de un Programa de Actuación Urbanística sin tener en cuenta la circunstancia de que incluso con anterioridad a su solicitud inicial ante el Ayuntamiento de Antigua resultaba inviable su tramitación, al haber sido suprimido este instrumento de planeamiento por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio (BOC nº 61, de 14 de mayo de 1999), cuya entrada en vigor se produjo el 15 de mayo de 1999, de acuerdo con lo previsto en su disposición final. Con ello, los gastos que se reclaman por la aprobación de un instrumento de planeamiento no existente en la legislación vigente, en el momento de su solicitud, no pueden resultar en ningún caso imputables a la Administración autonómica y no puede sostenerse que deriven de las dilaciones que se achacan a su funcionamiento.

Por lo que respecta al Plan Parcial, ha de tenerse en cuenta que, como indica la Propuesta de Resolución, fue concebido como un instrumento de desarrollo del PAU y cuyo contenido, por lo tanto, dependía de la aprobación de este último. La imposibilidad de aprobación del PAU por las razones expuestas conlleva en consecuencia similar imposibilidad de aprobación de este Plan Parcial, circunstancia que no puede pues imputarse a la actuación de la Administración autonómica.

3. Por otra parte, en cuanto a las medidas suspensivas aprobadas por la Comunidad Autónoma, es preciso señalar que en el momento en que se produjo la solicitud de subrogación, el 1 de febrero de 2001 (completada el 19 de marzo del mismo año) ya se encontraba en vigor el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, que suspendió la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general y urbanístico y los instrumentos de ejecución que incluyeran el uso turístico, como era el caso. Estas medidas fueron asimismo contempladas en el posterior Decreto 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspendía la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los instrumentos de planeamiento urbanísticos, que serían refrendadas por la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.

A partir del Decreto 4/2001, se inició un proceso dirigido a la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo que supuso la suspensión 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. La suspensión decretada en las citadas normas reglamentarias y en la Ley 6/2001 revestían el carácter de provisionales y cautelares, puesto que contenían un límite temporal concretado al momento en que se formularan las Directrices de Ordenación. Estas medidas resultan así concreción de una técnica tradicionalmente admitida consistente en la suspensión durante un plazo fijo del otorgamiento de licencias urbanísticas y de la modificación y revisión del planeamiento, sin consecuencias indemnizatorias. Por ello, en tanto que provisionales y amparadas en la normativa urbanística, como ha señalado este Consejo en diversos Dictámenes recaídos en relación con la llamada "moratoria turística" (DDCC 457/2010 y 533/2010, entre otros) no generan por sí solas derechos

indemnizatorios a favor de los afectados, que tendrían el deber jurídico de soportarlas.

La aprobación de estas normas tenía pues como inevitable consecuencia la imposibilidad de aprobación de los instrumentos de planeamiento que incluyeran el uso turístico, y resultaban de necesaria aplicación aunque la tramitación se hubiese llevado a cabo por el Cabildo Insular, por lo que la dilación que se achaca a la Administración autonómica no ha generado daño alguno a las interesadas por este motivo.

4. Lo mismo cabe decir, por otra parte, en relación con la reclasificación de los terrenos operada por el PIOF, que entró en vigor el 22 de agosto de 2001. En el momento en que esta reclasificación se produjo, los aprovechamientos urbanísticos no se encontraban patrimonializados por las entidades propietarias de los terrenos, pues el ejercicio de los derechos de la propiedad del suelo requiere el previo cumplimiento de los deberes legales exigibles, para lo que resulta condición previa la existencia de ordenación pormenorizada que legitime la transformación urbanística del sector, lo que en el presente caso no acontece.

Así, el art. 58.3 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTEN), en relación con los preceptos básicos de la Ley 6/1998, de 6 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV, que es la aplicable por razones temporales) establece que "es condición para el ejercicio de los derechos de la propiedad del suelo el previo cumplimiento de los deberes legales exigibles". 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.

A estos efectos, resulta preciso tener en cuenta que, de conformidad con lo previsto en el art. 2 LRSV, 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. Es decir, el ejercicio del *ius variandi* en materia de planeamiento urbanístico por parte de la Administración, no genera, por sí mismo, indemnización a favor de los titulares del suelo, salvo en los casos previstos legalmente.

Estos casos a los que se refiere el precepto son los establecidos en el art. 41 LRSV y, en particular en lo que ahora interesa, dispone su apartado 1 que la modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por

reducción de aprovechamientos si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno o, transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

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 art. 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. En este 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 art. 71.3 TRLOTEN. 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 se había producido -en el momento de la entrada en vigor del PIOF, que reclasificó los terrenos como suelo rústico- la efectiva patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos, no ya porque no se hubiera completado la actividad de ejecución, que evidentemente no había acontecido, sino por carencia incluso de un requisito previo que lo permitiera, que es la existencia de la correspondiente ordenación urbanística. La reclasificación operada no ha generado pues daño alguno a las interesadas, por lo que no procede considerar que la dilación

que alegan en la actuación autonómica les haya generado perjuicio alguno por este motivo.

Finalmente, también ha quedado constatado en el expediente que el PAU-PP presentaba diversos incumplimientos del Plan General de 1988, así como de la Ley de Costas y de la de Carreteras de Canarias, que fueron puestos de manifiesto ya desde la solicitud inicial presentada en el Ayuntamiento de Antigua, por medio de los preceptivos informes. Estos incumplimientos impedían la aprobación inicial pretendida, como se puso de manifiesto en el expediente y era conocido por las interesadas, que no procedieron a su subsanación.

5. Todas estas circunstancias permiten concluir que los daños alegados por las reclamantes no tienen causa en la indebida subrogación por parte de la Comunidad Autónoma en la tramitación del expediente, sino en las diversas circunstancias que ya se han relatado, concretadas en la falta de cobertura jurídica en el Plan General de Ordenación Urbana de Antigua, su falta de adecuación a la normativa urbanística aplicable en ese momento y las diversas deficiencias e incumplimientos del Plan que pretendía desarrollar. Motivos todos ellos de igual aplicación aunque hubiera sido la Corporación Insular la que hubiera tramitado la solicitud de subrogación de haberle sido remitida por la Administración autonómica.

Procede concluir, en consecuencia, que no existe relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la Administración autonómica, por lo que la Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por las entidades S.T., S.L. y L.2000, S.L.U., se considera conforme a Derecho.