



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 118/2015

(Sección 1ª)

La Laguna, a 8 de abril de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por G.S.P., en representación de la entidad S., S.L., por daños ocasionados como consecuencia de la anulación judicial de las determinaciones del Plan General de Ordenación de la Villa y Puerto de Tazacorte en cuanto a la clasificación del sector ZSR 2-2 "Barranco Tenisca" como suelo urbanizable (EXP. 82/2015 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial solidaria de la Administración autonómica y del Ayuntamiento de la Villa y Puerto de Tazacorte iniciado a instancias de G.S.P., en representación de la entidad S., S.L., en reclamación de una indemnización de 1.183.657,76 euros por los daños que alega que le ha causado a la sociedad mercantil la declaración de nulidad por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 2012 (recurso de casación nº 2921/2008), de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de la Villa y Puerto de Tazacorte que clasificaban como suelo urbanizable los terrenos comprendidos en el sector ZSR 2-2 Barranco de Tenisca.

2. La cuantía de la indemnización solicitada determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

legitimación del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas. Transportes y Política Territorial para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

3. La reclamante está legitimada activamente, porque ha acreditado la titularidad dominical de la finca registral nº 6.009 del Registro de la Propiedad de Santa Cruz de La Palma, con una superficie de 14.055 metros cuadrados que ocupa el ámbito territorial que el Plan General de Ordenación Urbana de la Villa y Puerto de Tazacorte (PGO) delimitó como sector ZSR 2-2 para clasificarlo como suelo urbanizable.

4. La causación de los daños alegados se imputa a la declaración de nulidad por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 2012 (en adelante citada como STS) de las determinaciones del PGO que clasificaban y categorizaban como suelo urbanizable la finca de la reclamante. El PGO es una disposición general. Se reclama, pues, por los daños que se imputan a la parcial anulación judicial de una norma reglamentaria. El art. 142.4 LRJAP-PAC dispone que la anulación por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de las disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización, pero si la disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva. La mercantil reclamante se creó por escisión de la sociedad mercantil E., S.A., que fue la que adquirió la finca y que ha comparecido, como recurrida, en el recurso de casación resuelto por la STS. La reclamante ha aportado certificación de la Secretaría Judicial de la Sala Tercera (Sección 5ª) del Tribunal Supremo, que acredita que la Sentencia de 23 de febrero de 2012 (recurso de casación nº 2921/2008) fue notificada a la representación procesal de E., S.A. el día 8 de marzo de 2012. Esta es la fecha del *dies a quo* del plazo que fija el art. 142.4 LRJAP-PAC y que vencía pues el 8 de marzo de 2013. El escrito de reclamación se presentó el día 5 de marzo de 2013, por tanto, dentro de plazo.

5. Se reclama la responsabilidad patrimonial solidaria de la Administración autonómica y del Ayuntamiento de Tazacorte con base en el art. 140 LRJAP-PAC, alegando que el instrumento urbanístico declarado parcialmente nulo fue aprobado inicial y provisionalmente por el Ayuntamiento de Tazacorte, y definitivamente (art.

32.3 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, TRLOTEN) por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), que es un órgano de la Administración autonómica (art. 226 TRLOTEN).

El art. 140 LRJAP-PAC dispone:

“Artículo 140. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.

1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”.

En definitiva, según este artículo el primer supuesto de responsabilidad concurrente es el derivado de la actuación conjunta de las Administraciones, normalmente a través de alguna fórmula de actuación colegiada. En tal caso, la responsabilidad será solidaria, salvo que a través del instrumento jurídico regulador de la colaboración se hubiere establecido otra regla de imputación.

En otros supuestos de concurrencia el efecto de la responsabilidad solidaria será excepcional, pues con carácter preferente la responsabilidad se atribuirá por separado a la Administración que corresponda, atendiendo a criterios de competencia, de interés público tutelado o de intensidad de la intervención. Solo si ninguno de estos criterios resultara suficiente para la asignación separada se aplicará la responsabilidad solidaria.

La STS de 26 junio de 2007 sintetiza la interpretación jurisprudencial del art. 140 LRJAP-PAC en los siguientes términos:

«Conviene tener en cuenta para la resolución de este motivo lo que indica la sentencia de 5 de mayo de 2005, según la cual, “como señalamos en la STS de 23 de

noviembre de 1999, el principio de solidaridad entre las Administraciones públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana, como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones no sólo cuando, a partir de la entrada en vigor del artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se dan fórmulas “colegiadas” de actuación, sino también, al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas (v. gr., Sentencia de 13 de febrero de 1997, recurso número 14259/1991)».

Tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. “En estos casos, se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño (v. gr., Sentencia de 15 de noviembre de 1993)”.

En el supuesto sobre el que se dictamina la concurrencia de las Administraciones autonómica y municipal se manifiesta en torno a un procedimiento de aprobación de planeamiento, que integra dos fases cada una de las cuales corresponde a la competencia de una Administración. Se trata de un procedimiento bifásico, y sobre la imputación de responsabilidad y la naturaleza de la misma en este tipo de procedimientos ya se ha pronunciado este Consejo en nuestro Dictamen 613/2011, de 14 de noviembre de 2011, donde señalamos lo siguiente:

«En cuanto a la legitimación pasiva, procede en este caso tratar la cuestión con mayor detalle. El escrito de reclamación se dirige al Gobierno de Canarias (*sic*) para que este reconozca la responsabilidad “del Cabildo Insular de Lanzarote y/o la del propio Gobierno de Canarias”, por los daños que considera derivados de la suspensión

del otorgamiento de licencias en parcelas de su propiedad en Costa Tegui, por encontrarse aquellas suspensiones ligadas a la revisión del Plan Insular de Lanzarote, anulada esta última por sentencia firme.

No corresponde a la Administración autonómica pronunciarse acerca de la imputación de responsabilidad del Cabildo Insular de Lanzarote, por actuaciones de éste en ejercicio de sus competencias. La incuestionable autonomía local de tal ente insular le atribuye en exclusiva la tramitación y resolución de cualquier reclamación por daños derivados de su propia actividad. Sólo en el supuesto en que de la concurrencia de la actividad de las Administraciones autonómica e insular en la producción del daño se derivare responsabilidad solidaria, procedería una tramitación y resolución conjunta por parte de la Administración autonómica, cuando como en este caso así se le ha solicitado por el reclamante.

(...)

“Vuelve a plantearse aquí la cuestión de la atribución de responsabilidad en los procedimientos bifásicos. Utilizando la regla más arriba expuesta, habría que acudir a la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones si no pudiera imputarse en exclusiva a una sola de ellas por aplicación de los criterios legales del art. 140.2 LRJAP-PAC. Ello debe llevarnos a determinar el alcance de la competencia que cada Administración ejercitó en el procedimiento de aprobación del Plan Insular, en conexión por lo demás con la causa de imputación del daño alegada por la reclamante. Ésta atribuyó a la programación del PIOL el efecto lesivo sobre las facultades edificatorias; por tanto, habrá que averiguar si la fijación de tal programación suspensiva resulta atribuible a una u otra Administración, o a ambas solidariamente. A la Administración autonómica, con ocasión de la aprobación definitiva, corresponde vigilar el cumplimiento de los trámites reglamentarios (procedimiento) y la completitud documental, y en cuanto al fondo “su adecuación a la normativa legal aplicable” (art. 43.2 D.L. 1/2000, de 8 de mayo), así como “su coordinación con las políticas de ámbito supralocal” (suprainular en este caso). Sólo eso corresponde a la Administración autonómica; no puede, en consecuencia, introducir correcciones, supresiones o añadidos que afecten al contenido mismo del Plan, al modelo territorial que éste expresa, pues ello corresponde en exclusiva al Cabildo Insular. Y a este modelo territorial insular, y al ritmo temporal de su implantación, ha de adscribirse la programación de alojamientos turísticos, clave estratégica de la política turística que con la revisión del PIOL se intentó. En

consecuencia, estima este Consejo que, por aplicación del criterio de la competencia del art. 140.2 LRJAP-PAC, sólo al Cabildo Insular cabe atribuir la facultad de fijar esa programación, y sólo a ese ente local ha de imputarse en exclusiva la eventual producción de daños de la misma derivados. Para nada participa en tal responsabilidad la Administración autonómica, ni siquiera con carácter solidario».

Así pues, en el supuesto de procedimientos bifásicos de aprobación, modificación o revisión de planeamiento urbanístico resulta posible, aplicando el criterio de la competencia, atribuir la eventual responsabilidad administrativa separadamente, descartando por ello la responsabilidad solidaria.

Por lo demás, correlato de la anterior afirmación resulta el de la tramitación separada de los respectivos procedimientos de determinación de tal responsabilidad. El art. 18 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, determina una tramitación conjunta en los supuestos de "gestión dimanante de fórmulas colegiadas", atribuyendo la iniciación, instrucción y decisión del procedimiento a la Administración con participación más destacada en la acción conjunta.

Nada se indica en tal Reglamento, no obstante, para los supuestos de imputación separable a que hace referencia el art. 140.2 LRJAP-PAC. Como podrá apreciarse en la cita efectuada más arriba del Dictamen 613/2011, es criterio de este Consejo que la autonomía de cada una de las Administraciones intervinientes en un procedimiento bifásico no permite una tramitación conjunta y menos una resolución de una de ellas que impusiera a la otra la obligación de indemnizar por la imputación de responsabilidad administrativa, ni siquiera aunque -como es el caso- el reclamante así lo hubiere solicitado. En definitiva, en el procedimiento sobre el que se dictamina, tramitado por la Administración autonómica, solo podrá resolverse acerca de la eventual imputación de responsabilidad a esta Administración. Consecuente con ello, este Consejo dictamina sólo en relación con la existencia, en el supuesto planteado, de una eventual responsabilidad de la Administración autonómica, que nos ha solicitado el dictamen. Ésta y solo ésta ostenta en este procedimiento la legitimación pasiva.

6. La entidad mercantil reclamante, una vez transcurrido el plazo legal para resolver el presente procedimiento, según señala la Propuesta de Resolución, interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de su reclamación. Este recurso se encuentra actualmente en

tramitación. La falta de resolución en plazo de un procedimiento no impide que la Administración lo decida, porque está obligada a resolver expresamente aun fuera de plazo, y en el caso de que el silencio fuese negativo, como lo es en procedimientos de la naturaleza del presente, puede resolver sin vinculación alguna al sentido del silencio (arts. 42.1 y 43.1 y 4 LRJAP-PAC en relación con el art. 142.7 de la misma).

Según el art. 36.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), durante la tramitación de un recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos la Administración puede dictar resolución expresa sobre la pretensión deducida, con las posibilidades y efectos que en dicho precepto se contemplan. Por consiguiente, el hecho de que se esté tramitando un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la presente reclamación no impide que la Administración resuelva expresamente sobre ella.

7. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en defectos formales que obstan a un dictamen de fondo.

II

1. Procede, en consecuencia, analizar si la anulación por el Tribunal Supremo de las determinaciones del PGO de Tazacorte que afectan al sector ZSR 2-2 "Barranco de Tenisca" proviene o trae causa de la actividad de la Administración autonómica. Es decir, habrá de considerarse si esta Administración, al adoptar los actos administrativos de su competencia, incurrió en el vicio de desviación de poder, causa determinante de la anulación.

2. Se reclama por los daños que se alega le ha causado a la reclamante la declaración de nulidad por la citada STS de 23 de febrero de 2012 de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de la Villa y Puerto de Tazacorte que clasificaban como suelo urbanizable los terrenos comprendidos en el sector ZSR 2-2 Barranco de Tenisca. No se trata, pues, de una reclamación por alteración anticipada del planeamiento porque esta consiste en el ejercicio de la potestad administrativa de ordenación urbanística (*ius variandi*) a través de los procedimientos regulados en el TRLOTEN para la revisión, modificación o adaptación del planeamiento y que posibilitan la debida participación de todos los interesados y del público en general. Se trata, por el contrario, de una reclamación que solicita la declaración de responsabilidad administrativa derivada de una anulación judicial

cuya causación se pretende atribuible a la Administración. Esa anulación judicial de una disposición reglamentaria la expulsa del Ordenamiento jurídico y tiene efectos *erga omnes* (véase, por todas, la STS de 18 octubre de 2011). El fundamento de la reclamación, dado que las determinaciones de un Plan General de Ordenación tienen la naturaleza de disposiciones reglamentarias, radica por consiguiente en el art. 142.4 LRJAP-PAC que contempla la posibilidad de reconocer el derecho a una indemnización a los perjudicados por la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los reglamentos.

3. Para el análisis del fondo de esta reclamación hay que partir de la *ratio decidendi* de dicha Sentencia, la cual es la siguiente:

«TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 95.2.d) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede ahora, una vez casada la sentencia recurrida, que entremos a resolver "lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate". Para ello, y puesto que debemos abordar aquella cuestión que la Sala de instancia dejó sin examinar, comenzaremos por exponer y valorar los datos e indicios que según el recurrente ponen de manifiesto que se ha incurrido en desviación de poder.

(...)

QUINTO.- El descubrimiento de la eventual ilicitud de la causa en que consiste la desviación de poder no es tarea fácil y suele requerir, como aquí ocurre, del análisis de los medios de prueba directos e indirectos disponibles o del uso de las presunciones. En el caso que nos ocupa la tarea consiste precisamente en verificar si, según las reglas de la lógica, existe un enlace entre los datos disponibles, de los que hemos dejado nota suficiente más arriba, y la afirmación presumida de que la inclusión de los terrenos de la finca L.N. en un Sector de suelo urbanizable se acordó al margen de los intereses públicos y obedeció a la única finalidad de favorecer los intereses económicos de su propietario, intereses que eran representados por el padre del arquitecto municipal que intervenía, en su calidad de técnico, en el proceso de aprobación del expediente que finalmente incluyó los terrenos como suelo urbanizable sectorizado, con las determinaciones relativas a aprovechamiento y cargas urbanísticas a las que ya nos hemos referido.

Al abordar esa tarea, llama la atención que, a pesar de que en la demanda expresamente se reprocha a la Administración haber actuado con desviación de poder, el Ayuntamiento demandado no haya ofrecido alguna explicación sobre los fines efectivamente perseguidos con la incorporación de un nuevo sector al suelo

urbanizable; y también, y muy especialmente, que no haya intentado explicar por qué apareció en el instrumento, casi misteriosamente, una vez superado el trámite de información pública, la alteración que fue detectada en fase autonómica y provocó suspensión de la aprobación en cuanto a dicho ámbito.

A esta incógnita, que a estas alturas nadie ha despejado, se agregan un conjunto de datos y circunstancias significativas, entre las que destaca, en el plano subjetivo, la intervención del arquitecto municipal, al menos en la tramitación correspondiente a la aprobación de los denominados "ámbitos suspendidos", junto a las actuaciones llevadas a cabo por su padre una vez alcanzada la aprobación definitiva. Sobre esto último, no olvidemos que, como el vicio de ilegalidad por desviación de poder suele estar escondido, para su averiguación es de especial interés atender a los hechos sobrevenidos. En nuestro caso, en un periodo bastante próximo a la aprobación definitiva de los ámbitos suspendidos (el acuerdo es de 6 de abril de 2005 y la publicación se produjo en el Boletín Oficial de la Provincia de 13 de marzo de 2006) es cuando "aparece" en escena R.L.C., padre del arquitecto municipal, revelándose su conexión con los intereses del propietario. Así, primero solicita en representación del propietario autorización para la segregación de los terrenos, expediente en la que ya no interviene su hijo "por existir relación familiar" y por indicación del servicio jurídico; seguidamente el propietario otorga a su favor un poder en los términos más arriba vistos; y, finalmente, R.L.C. procede a la venta de finca otorgando escritura pública en representación del propietario-vendedor el día 11 de noviembre de 2005 y por el precio de 2.203.447,51 euros.

Por otra parte, desde una vertiente objetiva, ya hemos señalado que las determinaciones previstas para el Sector son más beneficiosas, en cuanto a los aprovechamientos y a las cargas, que las previstas para los demás sectores de dos que conforman el urbanizable sectorizado y, singularmente, respecto del sector colindante ZSR 2-1 con el que hace tangencia.

Frente a la tesis del demandante, que afirma la desviación de poder, el Ayuntamiento demandando opuso en su contestación a la demanda que el Sector ZSR 2-2 es contiguo al Sector ZSR 2-1 (Barranco de Tenisca-Puerto), compartiendo los terrenos de ambos las mismas características topográficas, morfológicas y medioambientales, y subrayando la idea de que el interés general de la previsión del sector está representado por la creación de una zona de crecimiento en el núcleo del Puerto, caracterizado por una notable escasez del suelo disponible. Esta última

afirmación no se sustenta en la documentación del instrumento de planeamiento controvertido, que guarda silencio al respecto; donde sí aparece esa justificación basada en la escasez de suelo en la zona es en el informe del arquitecto municipal al que ya hemos hecho mención, pero, como decimos, carece de cualquier análisis o corroboración. En todo caso, si sobre ese técnico recae una fundada sospecha de actuación parcial, sus argumentos en favor de la clasificación y del incremento de edificabilidad han de ser puestos en tela de juicio.

Valorando el conjunto de datos y circunstancias que hemos expuesto, esta Sala llega a la convicción de que se ha incurrido en desviación de poder, existiendo prueba suficiente de que se actuó con la finalidad de favorecer intereses particulares, debiendo notarse que el grado de corroboración exigible en esta materia no se rige por el estándar "más allá de toda duda razonable", que es aplicable en el proceso penal o en el derecho sancionador. Ya hemos señalado que en lo que se refiere a la desviación de poder no resulta exigible una prueba directa y plena pues la divergencia de los fines nunca es evidenciada por el acto (véanse sentencias de 1 de octubre de 1982 y 10 de febrero de 1984, además de las ya citadas en el fundamento cuarto). Es necesario, no obstante, una prueba suficiente, no bastando las meras alegaciones; y que se constate la concurrencia de datos, hechos y elementos de comprobación que lleven al Tribunal, a través de un juicio comparativo entre el interés público señalado por la norma y el fin perseguido con los actos impugnados, a la razonable convicción de que se ha producido la desviación de poder.

Pues bien, como decimos, los datos y hechos que hemos señalado y demás circunstancias analizadas, unidos a la insuficiente motivación de la decisión, que no puede considerarse sustentada en el informe del técnico municipal, como entendió en su momento la Sala de instancia, porque sobre él recaen las sospechas de parcialidad a las que ya nos hemos referido, conducen a .la entender probado suficientemente el ejercicio ilícito de la potestad de planeamiento.

En consecuencia, una vez casada la sentencia de instancia por haber incurrido en incongruencia omisiva, declaramos que, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de C.A.G.I., procede declarar la nulidad del instrumento impugnado en lo que se refiere a la ordenación del sector de suelo urbanizable delimitado ZSR 2-2».

4. El art. 142.4 LRJAP-PAC (cuyo antecedente es el art. 40 del Texto Refundido de la Ley de 26 de julio de 1957, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), establece que la anulación en vía administrativa o por el orden

jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización. Con ello queda claro que la anulación por antijurídico de un acto o precepto reglamentario no implica necesariamente derecho a indemnización. El art. 142.4 LRJAP-PAC no afirma que de la anulación de un reglamento nunca se derivará la responsabilidad de la Administración, ni tampoco dispone que siempre surgirá tal responsabilidad. Simplemente dice que no se da por supuesto el derecho a la indemnización, con lo que deja abierta la posibilidad tanto en un sentido como en el otro. Que la anulación de un reglamento sea el presupuesto de la responsabilidad de la Administración depende de que concurren los requisitos determinantes de ésta: la existencia de un daño efectivo, antijurídico, individualizado y evaluable económicamente a un bien o derecho de un particular cuya producción haya sido causada por el reglamento irregular o por su anulación (arts. 139.1 y 2 y 141.1 LRJAP-PAC).

5. El art. 43 TRLOTEN, según su texto vigente hasta el 24 de enero de 2015, disponía:

“Artículo 43. Aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación.

1. Cuando el órgano a que se atribuya la aprobación definitiva de un plan estimare que existe algún incumplimiento de los trámites reglamentarios u observara que el expediente no estuviera completo, lo devolverá al organismo o entidad que lo hubiere tramitado a efectos de la subsanación de los defectos observados, dentro del plazo que se fije reglamentariamente, con suspensión del plazo máximo para resolver.

2. Si no se apreciaran deficiencias de trámite o documentación el órgano competente deberá analizar la adecuación del plan a la normativa legal aplicable, al igual que su conformidad, en el caso de las soluciones aportadas en el ámbito municipal, con los instrumentos de ordenación territorial aplicables, así como su coordinación con las políticas de ámbito supralocal. En función de dicho análisis, podrá tomar las siguientes resoluciones alternativas:

a) Aprobar definitivamente el plan en los términos en que viniera formulado.

b) Aprobar el plan definitivamente a reserva de que se subsanen las deficiencias advertidas y supeditando su publicación al cumplimiento de esta obligación por el organismo o entidad que lo hubiera tramitado.

c) Aprobar el plan definitivamente, aunque de modo parcial, siempre que tal aprobación no ponga en cuestión la coherencia y eficacia ulterior del plan en su conjunto. A estos efectos, reglamentariamente se establecerán los plazos máximos para la subsanación, cuyo incumplimiento habilitará al órgano competente para la aprobación, de acuerdo con las normas de régimen local y previa audiencia del interesado, para realizar las rectificaciones y modificaciones necesarias que permitan la aprobación definitiva de la totalidad del plan.

d) Suspender motivadamente la aprobación definitiva del plan.

e) Desestimar motivadamente la aprobación definitiva del plan”.

Como se puede apreciar, el control de la COTMAC es meramente de legalidad, salvo que el PGO incida en materias de interés supralocal. Si este no es el caso, está obligada a aprobarlo definitivamente si no presenta vicios de legalidad, ni de integridad documental ni de contradicción con la ordenación supralocal.

En el presente caso la citada COTMAC, por acuerdo de 28 de julio del 2004, aprobó definitivamente el PGO de Tazacorte, de forma parcial. Esta aprobación parcial se debía, entre otros motivos, a que “el Suelo Urbanizable Sectorizado No Ordenado denominado ZSR 2-2 Barranco de Tenisca (con uso característico residencial) (...) ha sido clasificado como tal con posterioridad a la información pública del Plan y, en consecuencia, suponer un cambio sustancial respecto al documento de aprobación inicial”. Este acuerdo obligaba a que se realizara un nuevo trámite de información pública.

Por acuerdo de 6 de abril de 2005, la COTMAC aprobó definitivamente de forma parcial el Plan General de Tazacorte (La Palma) en relación a los ámbitos suspendidos por su anterior acuerdo de 28 de julio de 2004, entre ellos, el correspondiente al sector ZSR 2-2 Barranco de Tenisca.

6. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de 23 febrero 2012, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 6 de abril del 2005 por el que se aprobó definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación Urbana de la Villa y Puerto de Tazacorte en relación a los ámbitos suspendidos por anterior acuerdo de 28 de julio del 2004, y declaró nulas las determinaciones aprobadas en cuanto a la clasificación de los terrenos comprendidos en el sector ZSR 2-2 Barranco de Tenisca como suelo urbanizable, por cuanto consideró que esas determinaciones se habían establecido

incurriendo en un vicio de desviación de poder que había surgido exclusivamente en el ámbito de la Administración municipal y revelado por actos posteriores a la aprobación por ese acuerdo de 6 de abril del 2005.

Esas determinaciones sobre la clasificación de los terrenos comprendidos en el sector ZSR 2-2 Barranco de Tenisca eran de ámbito e interés estrictamente local, se habían establecido por la Administración municipal conforme al procedimiento establecido y su ilegalidad sustancial consistente en el vicio de desviación de poder no era detectable porque se reveló por actos posteriores a la aprobación por la COTMAC. Por tanto, para la Administración autonómica tal aprobación era obligada, conforme al art. 43 TRLOTEN.

La Administración autonómica actuó en la segunda fase del procedimiento de aprobación del planeamiento, previa a la aprobación definitiva de su exclusiva competencia, ajustándose estrictamente a los requerimientos y exigencias legales (art. 43.2 TRLOTEN), y ninguna de tales intervenciones resulta afectada por la desviación de poder. Así, ejercitó su competencia de vigilancia de la corrección del procedimiento y de la completitud documental del plan, verificó la adecuación de su contenido a las normas legales y reglamentarias y a los instrumentos jerárquicamente superiores y, eventualmente, aseguró la congruencia de tal contenido con las políticas de índole supralocal. Según se desprende del expediente, en la ejecución de tales cometidos legalmente impuestos y en la formación de la voluntad administrativa que condujo a la aprobación definitiva no se produjo desviación de poder, vicio que según la STS afectó en exclusiva a la primera fase.

No existe, en consecuencia, nexo causal entre la gestión de la Administración autonómica y el eventual daño que pudiera haberse producido, y por el que se reclama.

C O N C L U S I Ó N

Procede la desestimación de la pretensión resarcitoria porque no existe relación de causa a efecto entre la actuación de la Administración autonómica y el daño alegado.