



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 109/2017

(Sección 2ª)

La Laguna, a 4 de abril de 2017.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia de la anulación del Plan General de Ordenación de El Rosario mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 16 de abril de 2012 (RCA 241/2010), confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2014 (Recurso de Casación 2058/2012) (EXP. 78/2017 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, es la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica iniciado a instancias de (...), en reclamación de una indemnización de 59.280,00 euros por la pérdida de los aprovechamientos urbanísticos de la finca de su propiedad, identificada como Parcela A, en la calle de (...) hasta completar la urbanización deberá consignarse en cuantos negocios consecuencia de que la Sentencia 96/2012, de 16 de abril de 2012 (recurso nº 241/2010) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda con sede en Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (en adelante STSJ 96/2012) y que fue confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo, de 11 de noviembre de 2014, (recurso de casación nº 2058/2012) [en adelante citada como STS de 11 de noviembre de 2014] declaró la nulidad del Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) de 29 de marzo de 2010, por el que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación de El Rosario (en adelante citado como PGO).

2. La cuantía de la indemnización solicitada determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Excm. Sra. Consejera de Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad 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); la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició con la presentación el 29 de abril de 2015 del escrito de reclamación; con anterioridad, por tanto, a la entrada en vigor de la LPACAP.

3. El órgano competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial extracontractual en materia territorial y urbanística es la titular del Departamento de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.8 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad (aprobado por Decreto 137/2016, de 24 de octubre) en relación con el art. 7 del Decreto 103/2015, de 9 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías; y con el art. 7 del Decreto 183/2015, de 21 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

4. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima de la LPACAP, el presente procedimiento se rige también por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Conforme al art. 13.3 RPAPRP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está

obligada a resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP- PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

5. El reclamante está legitimado activamente porque han acreditado la propiedad de la finca mencionada con la presentación de la copia de la escritura pública de compraventa por la que la adquirió el 4 de noviembre de 2014.

6. La causación de los daños alegados se imputa a la declaración de nulidad del PGO de El Rosario por la STSJ 96/2012 que fue confirmada por la STS de 11 de noviembre de 2014. El PGO es una disposición general. Se reclama, pues, por los daños que se imputan a la 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. En el Boletín Oficial de Canarias, BOC, n° 30, de 13 de febrero de 2015, se publicó el acuerdo, de 29 de enero de 2015, de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) por el que ésta tomó conocimiento de la STSJ 96/2012 y de la STS de 11 de noviembre de 2014. La reclamación se presentó el 23 de abril de 2015; dentro por tanto del plazo fijado por el art. 142.4 LRJAP- PAC, por lo que no puede ser calificada de extemporánea.

7. La Administración autonómica está legitimada pasivamente porque la nulidad del PGO es consecuencia de la declaración de nulidad del Acuerdo, de 29 de marzo de 2010, COTMAC que lo aprobó definitivamente.

## II

1. El procedimiento se inició, como se dijo, con la presentación el 29 de abril de 2015 del escrito de reclamación. En él se alega que con la anulación judicial del PGO han recobrado su vigencia las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS) del municipio de El Rosario. La parcela A, de 837,73 m<sup>2</sup> de superficie, conforme al PGO anulado, estaba categorizada como suelo rústico de asentamiento rural (SRAR) con una edificabilidad de uso residencial de 250 m<sup>2</sup>. Ahora, conforme a las NNSS, tiene la categoría de suelo rústico residual en el que no se permite la edificación de uso residencial. La anulación judicial del PGO ha comportado la pérdida de los aprovechamientos urbanísticos de su parcela. Esta pérdida de aprovechamientos urbanísticos es el daño por el que reclaman.

2. Junto con el escrito de reclamación el reclamante aportó la copia de la escritura pública de compraventa y un acta de alineaciones y rasantes, de 23 de julio de 2012, expedida por el Ayuntamiento de El Rosario, donde se expresa que el 25 de abril de 2012 se le comunicó al Ayuntamiento la STSJC 96/2012 que declaraba la nulidad de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación de El Rosario. En este documento de alineaciones y rasantes también se señala que, según el art. 5.9.22, «Sobre Gestión y Ejecución en el Suelo Rústico del Asentamiento Rural», de la Normativa de Ordenación Pormenorizada del PGO, para que las parcelas alcancen la condición de edificables, el propietario debe asegurar la ejecución de la totalidad de los servicios que demanden las construcciones e instalaciones (acceso por vía pública pavimentada, suministros de agua potable, energía eléctrica, evacuación de aguas residuales, etc.). En asentamientos rurales con carácter transitorio, mientras no exista gestión pública o privada de la urbanización del viario, cada propietario de parcela urbanizará su frente y los correspondientes tramos de redes según criterio municipal (siempre que exista disponibilidad de suelo de la vía de acceso), para viabilizar la licencia de edificación.

3. La Administración requirió al interesado para que subsanara su reclamación, éste cumplió el requerimiento y la única prueba que propuso fue la de un informe pericial a aportar sobre la valoración económica del aprovechamiento urbanístico que tenía la parcela como asentamiento rural conforme al PGO anulado.

4. El 16 de julio de 2015 el Ayuntamiento de El Rosario comunicó a la Administración autonómica la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad instada por (...) contra esa Administración local por la pérdida de los aprovechamientos urbanísticos de la misma parcela A como consecuencia de la anulación del PGO de El Rosario. En ese procedimiento se formuló una propuesta de resolución que el 17 de diciembre de 2015 el Ayuntamiento remitió a la Administración autonómica en trámite de audiencia.

5. Esa propuesta de resolución es de sentido desestimatorio porque el interesado al 13 de febrero de 2015, fecha de publicación de la STS de 11 de noviembre de 2014, no había solicitado licencia para edificar en la mencionada parcela A; lo cual, en relación con el art. 62 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, y los arts. 192 a 195 del Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias (RGE), aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, determina que el propietario no haya

acreditado el cumplimiento de los deberes urbanísticos como condición previa para edificar, y por tanto, no ha probado la materialización del aprovechamiento urbanístico por cuya pérdida reclama.

6. Dentro del trámite probatorio el interesado aportó un informe pericial de valoración, de 18 de mayo de 2015, suscrito por Arquitecto Técnico. En este informe, sobre la base de la categorización de la parcela A como SRAR, se establece en 418.080,00 euros el valor de una vivienda unifamiliar de nueva construcción; en 59.280,00 euros el valor de la parte de la parcela susceptible de aprovechamiento urbanístico; y en 2.852,76 euros el valor del suelo restante de la parcela no susceptible de edificación.

7. El preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño (art. 10.1 RPAPRP) que está representado por el informe, de 20 de octubre de 2016, del Servicio Jurídico Administrativo de Planeamiento Urbanístico Occidental y por el informe técnico, de 17 de octubre de 2016, del Servicio Técnico de Planeamiento Urbanístico Occidental.

8. El informe del Servicio Técnico de Planeamiento Urbanístico Occidental expresa que a la fecha de compra por el interesado de la Parcela A el PGO estaba vigente. Su Normativa de la Ordenación Pormenorizada en su Capítulo 9 contenía la Normativa aplicable a la Edificación en el Asentamiento Rural. Su art. 5.9.1 establecía en su apartado 3 los Parámetros Básicos (parcela mínima de 600 m<sup>2</sup>, edificabilidad máxima 200 m<sup>2</sup>, una vivienda unifamiliar aislada como máximo por parcela, dos plantas, frente mínimo de parcela 10 metros en el que se pudiera inscribir un círculo de 12 metros, retranqueos de 5 metros en el frente y de 3 metros en los linderos, etc.)

En cuanto a los usos admitidos el art. 5.9.21 establecía lo siguiente:

«1. El uso característico en las zonas de Asentamiento Rural es el Residencial Unifamiliar.

2. Los usos pormenorizados, específicos y complementarios serán los que vienen recogidos en el Título 6 sobre Condiciones de Usos de la Normativa Pormenorizada de este Plan General.

3. Además de lo referido en el punto anterior; son usos, compatibles la casa de turismo rural, el taller de artesanía, la venta de productos del campo, el despacho-estudio ligado a vivienda, el pequeño bar restaurante de carácter rural en carreteras insulares.

4. El uso agropecuario es compatible en las condiciones y características que le sean de aplicación en el fondo de parcela agrícola.

5. Se permiten las industrias primarias de pequeño tamaño ligadas a usos primarios en planta baja, sin exceder de los 250 m<sup>2</sup> de superficie. Deberán tramitar un Estudio de Viabilidad previo de cara a analizar su posible impacto (Olores, ruidos, residuos, etc.)

6. Se permite la bodega tradicional con las mismas condiciones urbanísticas que la vivienda.

7. La admisibilidad de usos que no están permitidos expresamente por este Plan General, y que no estén prohibidos, requerirá la tramitación del correspondiente instrumento de ordenación territorial».

El art. 5.9.22, intitulado «Sobre Gestión y Ejecución en el Suelo Rústico del Asentamiento Rural», establecía los requisitos deberes y cargas que los propietarios debían cumplir para que las parcelas alcanzaran la condición de edificables:

«1. (...) el propietario debe asegurar la ejecución de la totalidad de los servicios que requirieran las construcciones e instalaciones:

- a) Acceso por vía pública pavimentada.
- b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente.
- c) evacuación de aguas residuales con conexión a la red, depuradora o fosa séptica.

Deberá aportar garantía suficiente para cubrir el coste de la urbanización y podrá realizar simultáneamente la urbanización y la edificación. Deberá pagar el canon correspondiente en cuantía mínima del cinco por ciento y máxima del diez por ciento, que podrá ser satisfecho en metálico o mediante cesión de suelo.

2. La totalidad del ámbito del Asentamiento Rural está sujeto a la Actuación Urbanística Aislada, pudiéndose optar por los siguientes sistemas de gestión:

(...)

5. En asentamientos rurales con carácter transitorio, mientras no exista gestión pública o privada de la urbanización del viario, cada propietario de parcela urbanizará su frente y los correspondientes tramos de redes según criterio municipal (siempre que exista disponibilidad de suelo de la vía de acceso), para viabilizar la licencia de edificación».

Con la reviviscencia de las NNSS a causa de la anulación del PGO la Parcela A queda categorizada como Suelo Rústico Potencialmente Productivo. Atendiendo al art. 109 de las NNSS que establecen sus condiciones y atendiendo a que la parcela tiene una superficie de 873, 73 m<sup>2</sup> podrían ejecutarse al amparo del art. 97 de las NNSS invernaderos o protección de cultivos; establos y criaderos de animales y edificaciones vinculadas a actividades declaradas de utilidad pública o interés social.

Los demás de usos admitidos por esa normativa no serían posibles desarrollarlos al no contar con la parcela con la superficie mínima exigida en esa normativa para su implantación.

9. Conferido trámite de vista del expediente y audiencia al reclamante y al Ayuntamiento de El Rosario, el primero formula las siguientes alegaciones:

a) Los arts. 192 y siguientes del RGE, invocados en el informe jurídico para concluir la no patrimonialización del derecho edificatorio por incumplimiento del plazo, son aplicables a actuaciones aisladas en suelo rústico, pero el PGO anulado no estableció actuación aislada alguna en la zona en que se sitúa la finca de referencia.

b) Del 145 TRLOTENC, del apartado 3.7 de su anexo de conceptos, y del art. 4 RGE, resulta que son aplicables a las fincas sitas en suelo rústico de asentamiento rural, conceptos que el TRLOTENC y el reglamento de gestión establecen para unidades de actuación delimitadas en suelos urbanos y urbanizables, no habiéndose además delimitado actuación aislada alguna por parte del PGO que se declaró nulo.

c) El reclamante adquirió la parcela el 4 de noviembre de 2014, con anterioridad a la sentencia que anuló el PGO. Conforme al Código Civil «los derechos a los que da lugar la propiedad de un bien inmueble nacen a partir de que se es propietario del mismo», por lo que para el interesado «no han transcurrido los plazos establecidos legalmente para poder solicitar la licencia de edificación por parte de los nuevos propietarios».

d) Las sentencias que anulan el PGO se basan en la decisión sin justificación de la COTMAC de considerar inviable la evaluación ambiental del PGO "*in fieri*", por lo resulta claro el nexo causal entre el motivo por el cual se declaró nulo el PGO y la actuación de la Administración autonómica.

e) Respecto a las posibles deficiencias en la fijación del quantum indemnizatorio mediante la prueba pericial aportada, consideran que son subsanables, sin perjuicio de la valoración que haga la propia Administración.

f) No consta en el expediente administrativo remitido al interesado la solicitud del preceptivo dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

10. La Viceconsejería de los Servicios Jurídicos emitió el 21 de febrero de 2017 su preceptivo informe considerando conforme a Derecho la propuesta de resolución que se dirige a la desestimación de la pretensión resarcitoria.

11. En definitiva, en la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones que lo regulan, por lo que no se ha incurrido en irregularidades formales que obsten a la emisión de un Dictamen de fondo.

### III

1. Para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración no basta que el servicio público haya funcionado anormalmente. Es necesario, como exigen los apartados 1 y 2 del art. 139 LRJAP-PAC que se haya producido un daño efectivo en un derecho.

Este requisito determina que no sean indemnizables las expectativas remotas, por ser meramente posibles, inseguras, dudosas o contingentes al estar desprovistas de certidumbre (SSTS de 18 de octubre de 1993, RJ 1993\7498; de 14 de febrero de 2006, RJ 2006\2780; de 5 de febrero de 2008, RJ 2008\1352; de 12 de mayo de 2010, JUR 2010\192452; de 4 de junio de 2010, JUR 2010\256552 y de 29 de septiembre de 2010, JUR 2010\348159; entre otras muchas cuya cita sería inabarcable).

Al aplicar en el ámbito del Derecho Urbanístico esta regla general el Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente, «que el nacimiento de la responsabilidad patrimonial se produce, por lo que hace al caso, cuando existe una lesión patrimonial. Esta lesión se extiende a sus "bienes y derechos" (artículo 139.1 de la Ley 30/1992), lo que incluye a los aprovechamientos urbanísticos que se hayan patrimonializado, con exclusión, como es natural, de las meras expectativas.

Debemos partir, por tanto, del contenido del derecho de propiedad del suelo que comprende, *ex artículo 8.1 del TR de la Ley de Suelo de 2008*, las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien.

De modo que la mera clasificación del suelo como urbanizable no supone la automática patrimonialización de los aprovechamientos que la ordenación urbanística añade a tal contenido. Es necesario, a tenor de nuestra propia jurisprudencia, que se hayan patrimonializado, lo que no ha concurrido en este caso, esos aprovechamientos urbanísticos.

Esta patrimonialización se conforma a través del correspondiente instrumento de planeamiento de desarrollo que permita llevarlo a cabo, pues únicamente procede



indemnizar por el aprovechamiento ya materializado, es decir, cuando el plan ha llegado a la fase final de su realización y se haya participado en el proceso urbanizador a través del cumplimiento de los correspondientes deberes y cargas urbanísticas previsto en el artículo 9 del TR de la Ley de Suelo de 2008.

Por eso hemos declarado en Sentencia de 15 de diciembre de 2010 (recurso de casación nº 1336/2009) que “El contenido económico del derecho de propiedad del suelo es el que corresponde a su valor inicial, es decir, al de un terreno no urbanizable, que sólo tiene el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal propio de su naturaleza. Por ende, las facultades o contenidos urbanísticos artificiales, que no son inherentes a esa naturaleza, sino producto de la concreta ordenación urbanística, como adiciones o añadidos que derivan de la clasificación y calificación prevista en una norma o plan de ordenación, no pasan de ser meras expectativas, que sólo se adquieren, consolidan e ingresan en el patrimonio del propietario mediante la participación de éste en el proceso urbanizador a través del gradual cumplimiento de los deberes urbanísticos que son su contrapartida. Es entonces cuando nace el derecho a su indemnización y a la de los gastos ocasionados para ese cumplimiento que hayan devenido inútiles”». (Sentencia, de 23 mayo de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo).

Esta constante línea jurisprudencial se explica porque en nuestro ordenamiento el derecho de propiedad del suelo no comprende entre sus contenidos naturales el derecho a urbanizar, el derecho al aprovechamiento urbanístico y el derecho a edificar. En su origen el derecho de propiedad del suelo tiene un contenido natural o inicial definido por la Ley y que no incluye esos otros derechos que surgen ligados a él con el cumplimiento de ciertas condiciones. Es solamente el planeamiento territorial y urbanístico el que, una vez aprobado y en vigor, hace aflorar de forma artificial tales facultades y aprovechamientos. La mera clasificación y ordenación del suelo como urbanizable no supone la automática patrimonialización de los aprovechamientos que la ordenación urbanística ha añadido, artificialmente, al contenido natural del derecho de propiedad del suelo, sino que para ello es necesario que se haya ultimado la actividad de ejecución, previo cumplimiento de todos los deberes y cargas que derivan de esa ordenación.

Para el propietario del suelo, en un principio dichos contenidos artificiales añadidos por el planeamiento no son más que simples expectativas de derecho, ajenas por tanto a su patrimonio. Tales facultades y aprovechamientos únicamente se

incorporarán al contenido del derecho de propiedad, y por tanto al patrimonio del propietario («se patrimonializarán»), en un momento posterior, cuando se haya producido el cumplimiento de determinados deberes y cargas; porque, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es un régimen de carácter estatutario, en la medida en que comprende una serie de facultades y derechos, que se van adquiriendo sucesiva y gradualmente en la medida en que los propietarios cumplan con las cargas y deberes urbanísticos cuyo cumplimiento la ley configura como condiciones para el surgimiento de esos derechos en el patrimonio del propietario. Éste solamente incorporará las distintas facultades y aprovechamientos a su derecho de propiedad (y por tanto, a su patrimonio) de una forma gradual, a medida que vaya cumpliendo los deberes asociados al concreto suelo afectado (adquisición gradual de las facultades urbanísticas). Por ello, la mera clasificación y ordenación del suelo como urbanizable no supone la automática patrimonialización de los aprovechamientos que la ordenación. De donde se sigue, que los cambios de planeamiento o su anulación sólo dan derecho a indemnizar si han supuesto la lesión o ablación de derechos urbanísticos patrimonializados por haber cumplido su titular con los deberes a cuya satisfacción se liga la incorporación de aquellos al patrimonio del propietario cumplidor.

Esto es lo que resulta del art. 7, de carácter básico, del Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR 2008), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vigente a la fecha de la anulación del PGO y que decía

«1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. 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».

Esta regulación se reitera en el art. 11, de carácter básico, del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, TRLR 2015 (aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre):

«1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. 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 coherencia con la legislación básica los arts. 57 y 58.3 TRLOTENC disponen respectivamente: «las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el previo cumplimiento de los deberes establecidos en este texto refundido o en virtud de él por el planeamiento con arreglo a la clasificación, categorización y, en su caso, calificación urbanística del suelo»; «es condición para el ejercicio de los derechos de la propiedad del suelo el previo cumplimiento de los deberes legales exigibles».

2. El art. 62.3 del TRLOTENC, referido a los derechos y deberes de los propietarios de suelo rústico, concreta las reglas anteriores respecto a este tipo de suelo de la siguiente manera: «Cuando la ordenación permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza residencial industrial, turística o de equipamiento, el propietario tendrá el derecho a materializarlo en las condiciones establecidas por dicha ordenación, previo cumplimiento de los deberes que ésta determine y en todo caso del pago de un canon cuya fijación y percepción corresponderá a los municipios por cuantía mínima del uno y máxima del cinco por ciento del presupuesto total de las obras a ejecutar. Este canon podrá ser satisfecho mediante cesión de suelo en los casos en que así lo determine el municipio».

El Capítulo 11 del Título VI del RGE desarrolla este precepto legal cuando regula las actuaciones urbanísticas aisladas en suelo rústico de asentamientos rurales. Su art. 191.2 RGE dispone:

«Las actuaciones aisladas en suelo rústico de asentamientos rurales pueden tener por objeto:

a) Completar la urbanización de las parcelas de suelo rústico de asentamiento rural a fin de que alcancen la condición de edificables, si aún no la tuvieran, y cumplir los deberes legales que establezca la ordenación para que puedan ser susceptibles de aprovechamiento edificatorio.

b) Ejecutar los sistemas generales, sistemas locales y demás obras públicas ordinarias».

El art. 192 RGE regula las actuaciones aisladas privadas en suelo rústico de asentamiento rural en los siguientes términos:

«1. Las actuaciones aisladas privadas pueden ejecutarse por los propietarios de terrenos en suelo rústico de asentamiento rural sobre sus propias parcelas, de acuerdo a la ordenación pormenorizada del asentamiento rural.

2. Para ello, se deberá proceder, en su caso, a la previa normalización de la parcela conforme a lo previsto en el artículo 195 de este Reglamento, así como la obtención de la licencia urbanística correspondiente.

3. Las licencias urbanísticas impondrán los deberes necesarios para asegurar que las parcelas alcancen la condición de solar y los que determine la ordenación, de entre los siguientes:

a) Costear los gastos de urbanización y, en su caso, ejecutar las obras necesarias para completar los servicios urbanísticos y para regularizar las vías públicas existentes.

b) Cumplir los deberes legales para la materialización del aprovechamiento edificatorio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 194 de este Reglamento.

c) Asumir el compromiso de no utilizar las construcciones o instalaciones hasta la conclusión de las obras de urbanización.

4. Los deberes precedentes serán exigibles sin perjuicio del resto de las obligaciones que sean aplicables con arreglo al régimen general establecido para las licencias urbanísticas en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias y en el Título X del presente Reglamento.

5. Para el otorgamiento de la licencia urbanística no será necesario el trámite previo de calificación territorial, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 27 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

6. El planeamiento determinará el plazo máximo para solicitar la licencia de edificación. En su defecto, serán de aplicación los plazos previstos en el artículo 16 del presente Reglamento. El incumplimiento del plazo máximo podrá dar lugar a la pertinente declaración de incumplimiento con los efectos que se determinen en el planeamiento o, en su caso, los que se deriven de la aplicación del artículo 149 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (...).

El art. 193 del RGE precisa los deberes que ha de cumplir el propietario para la adquisición del *ius aedificandi*:

«1. Para que las parcelas de suelo rústico de asentamiento rural alcancen la condición de edificables, el propietario debe asegurar la ejecución de la totalidad de los servicios que demanden las construcciones e instalaciones objeto de licencia urbanística en la forma que se

determine por el planeamiento, de acuerdo con dispuesto en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

2. En defecto de determinaciones expresas del planeamiento de ordenación, se consideran servicios urbanísticos mínimos a los efectos de tener la condición de solar susceptible de aprovechamiento edificatorio en suelo rústico de asentamiento rural los siguientes:

a) Acceso por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías que lo circunden.

b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficientes para la edificación, construcción o instalación prevista.

c) Evacuación de aguas residuales mediante la conexión con las correspondientes redes generales. En particular y hasta tanto se produce su conexión con las correspondientes redes generales, las viviendas y granjas deberán disponer de depuradoras o fosas sépticas individuales, quedando prohibidos los pozos negros.

3. El propietario debe costear los gastos que se deriven de la ejecución de tales servicios o, en su caso, asumir directamente su ejecución material, como condición inexcusable para el otorgamiento de la licencia urbanística.

4. Al efecto de asegurar el cumplimiento de lo establecido en el número precedente, el propietario deberá prestar garantía en cuantía suficiente para cubrir el coste de ejecución de las obras de urbanización comprometidas.

5. Si el propietario asume directamente la ejecución material de la urbanización, la licencia conllevará la obligación para el propietario de proceder a la realización simultánea de la urbanización y la edificación, así como la no ocupación ni utilización de la edificación hasta la total terminación de las obras de urbanización y el efectivo funcionamiento de los servicios correspondientes.

6. El deber de no ocupación y utilización de la edificación hasta completar la urbanización deberá consignarse en cuantos negocios jurídicos se celebren con terceros e impliquen el traslado a éstos de alguna facultad de uso, disfrute o disposición sobre la edificación o parte de ella».

En correspondencia con este bloque normativo superior, la Normativa de la Ordenación Pormenorizada del PGO anulado recogía el art. 5.9.22, intitulado «Sobre Gestión y Ejecución en el Suelo Rústico del Asentamiento Rural», que, como ya se dijo, establecía los requisitos deberes y cargas que los propietarios debían cumplir para que las parcelas alcanzaran la condición de edificables:

«1. El propietario debía asegurar la ejecución de la totalidad de los servicios que requirieran las construcciones e instalaciones:

- a) Acceso por vía pública pavimentada.
- b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente.
- c) evacuación de aguas residuales con conexión a la red, depuradora o fosa séptica.

Deberá aportar garantía suficiente para cubrir el coste de la urbanización y podrá realizar simultáneamente la urbanización y la edificación. Deberá pagar el canon correspondiente en cuantía mínima del cinco por ciento y máxima del diez por ciento, que podrá ser satisfecho en metálico o mediante cesión de suelo.

2. La totalidad del ámbito del Asentamiento Rural está sujeto a la Actuación Urbanística Aislada, pudiéndose optar por los siguientes sistemas de gestión:

(...)

5. En asentamientos rurales con carácter transitorio, mientras no exista gestión pública o privada de la urbanización del viario, cada propietario de parcela urbanizará su frente y los correspondientes tramos de redes según criterio municipal (siempre que exista disponibilidad de suelo de la vía de acceso), para viabilizar la licencia de edificación».

Por otro lado, el art. 194 del RGE, referido a los «deberes legales del propietario», dispone:

«1. Para la materialización del aprovechamiento edificatorio en su parcela dentro de suelo rústico de asentamiento rural, el propietario deberá cumplir previamente los deberes legales que le imponga la ordenación aplicable, y en todo caso el pago de un canon cuya fijación y percepción corresponderá a los municipios por cuantía mínima del cinco por ciento y máxima del diez por ciento del presupuesto de las obras de edificación, que podrá ser satisfecho en metálico o mediante cesión de suelo en los casos en que así lo determine el Municipio.

2. La fijación del canon queda atribuida a la competencia municipal, a través del acuerdo u ordenanza municipal correspondiente con arreglo a la legislación básica en materia de régimen local».

3. Del conjunto normativo expuesto resulta que para que el reclamante hubiera adquirido el *ius aedificandi* sobre la Parcela A deberían:

a) Haber solicitado y obtenido la licencia de edificación que, conforme al art. 193 RGE, es el instrumento que concreta los deberes legales del propietario en orden a dotar la parcela de los servicios obligatorios que le den la condición de solar edificable.

b) Haber ejecutado o haber estado ejecutando las obras de esos servicios y de la propia edificación residencial en el plazo fijado por la licencia.

c) Haber satisfecho el canon por cuantía mínima del uno y máxima del cinco por ciento del presupuesto total de las obras.

Sin la acreditación del cumplimiento de estos deberes y cargas a la fecha de la publicación de la anulación del PGO no hay un derecho al aprovechamiento urbanístico del interesado que haya lesionado esa anulación.

El reclamante no ha alegado, ni por ende probado, que a la fecha de la publicación de anulación del PGO habían solicitado y obtenido la licencia de edificación. El Ayuntamiento ha informado a la Administración autonómica que a dicha fecha el interesado no habían solicitado dicha licencia. Ese documento municipal obra en el expediente y el interesado, a los que se les ha dado vista de él, lo conocen y en sus alegaciones en trámite de audiencia reconocen que no han solicitado la licencia de edificación. No hay por consiguiente un derecho al aprovechamiento urbanístico que se haya lesionado por la anulación del PGO. Sin la lesión de un derecho que merezca la calificación de daño real y efectivo no puede surgir la obligación de indemnizar de la Administración, según resulta de los apartados 1 y 2 del art. 139 LRJAP- PAC.

4. El art. 15, d) RGE obliga los planes de ordenación a fijar plazos máximos para el cumplimiento efectivo de los deberes urbanísticos que correspondan una actuación urbanística aislada a ejecutar por el propietario de los terrenos.

El art. 192 RGE regula las actuaciones aisladas privadas en suelo rústico de asentamiento rural contemplando que sean realizadas por los propietarios de los terrenos, de acuerdo a la ordenación pormenorizada del asentamiento rural. Para ello deben obtener la licencia urbanística. Este precepto precisa que el planeamiento determinará el plazo máximo para solicitar la licencia de edificación. En su defecto, serán de aplicación los plazos previstos en el art. 16 RGE.

El establecimiento de la actuación urbanística aislada privada en suelo rústico de asentamiento rural no resulta de un acuerdo que, en ejecución del planeamiento, establezca un sistema de actuación, sino que resulta del propio art. 192 RGE con la mediación del PGO que categoriza suelo rústico de asentamiento rural y establece su ordenación pormenorizada. La actuación aislada privada en suelo rústico de asentamiento rural realizada por el propio propietario del terreno es una actuación

individual que únicamente necesita la licencia de edificación y en algunos casos la previa regularización de la finca. Por consiguiente el plazo para solicitar la licencia de edificación comienza a correr con la entrada en vigor del PGO que es el instrumento que habilita directamente esas actuaciones aisladas privadas en suelo rústico de asentamiento rural, que no necesitan de ningún acuerdo que establezca un sistema de ejecución privada, el cual es diferente de la actuación urbanística aislada privada en suelo rústico de asentamiento rural por el propietario del terreno, como resulta de que el art. 15, d) RGE distinga entre uno y otra. Por consiguiente, el plazo de cuatro años para solicitar la licencia de edificación que contempla la determinación 2.2.4 del PGO se ha de contar desde la fecha de la entrada en vigor de éste. La publicación íntegra de la Normativa del PGO se realizó en el B.O.P. número 146, de 23 de julio de 2010, por lo que sus determinaciones entraron en vigor una vez transcurridos los 15 días hábiles siguientes. Por tanto, los plazos determinados en la normativa urbanística imponían al propietario de la parcela la obligatoriedad de solicitar la licencia de edificación antes del 2 de agosto de 2014. El reclamante adquirió la parcela el 4 de noviembre de 2014, vencido el plazo para solicitar la licencia de edificación. La STS que anuló el PGO se dictó con posterioridad al vencimiento de ese plazo de cuatro años, con fecha de 11 de noviembre de 2014 y la publicación de la anulación del PGO se realizó en el BOC n° 30, de 13 de febrero de 2015. El hecho de que hubiera adquirido la parcela tres meses y dos días después del vencimiento de ese plazo no implica que a partir de la fecha de su adquisición comenzara para él un nuevo plazo de cuatro años para solicitar la licencia; porque el art. 19.1 TRLS 2008, vigente a la sazón, al igual que el actual art. 27.1 TRLS 2015, establecía que la transmisión de fincas no modificaba la situación del titular respecto de los deberes del propietario establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular quedaba subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, en el estado de ejercicio y cumplimiento en que se encontraran en el momento de la transmisión, incluidas las condiciones temporales de su ejercicio. Entender que por la transmisión de la finca empieza *ex novo* para el nuevo propietario el plazo fijado por el planeamiento para su ejecución, supone afirmar que los plazos máximos de ejecución del planeamiento, fijados por una norma de derecho necesario, están a disposición de los particulares que mediante las transmisiones de las fincas los podrían prorrogar indefinidamente.

Esto tiene su importancia porque tanto el art. 35, a) del derogado TRLS 2008 y como el art. 48, a) del vigente TRLS 2015, establecen que no da lugar a



indemnización los cambios de ordenación urbanística que se produzcan después del vencimiento de los plazos previstos para su desarrollo. El reclamante no solicitó en plazo la licencia de edificación y vencido ese plazo se ha producido la alteración del planeamiento por su anulación judicial. Por consiguiente, conforme a los preceptos citados, no tiene derecho a indemnización porque no solicitó en plazo la licencia de edificación.

## CONCLUSIÓN

La propuesta de resolución desestimatoria de la pretensión resarcitoria presentada por (...) es conforme a Derecho.