



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 9 / 2 0 1 7

(Sección 2ª)

La Laguna, a 23 de noviembre 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 (...) en nombre propio y en representación de la Junta de Compensación (...), así como en representación de todos los propietarios actuales de suelo del sector (...) [actualmente SSU 2.2 - (...)] (EXP. 404/2017 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica iniciado a instancias de (...), en nombre propio y en representación de la Junta de Compensación (...), así como en representación de todos los propietarios actuales de suelo del sector (...) [actualmente SSU 2.2 - (...)], en reclamación de una indemnización de 18.334.993 euros, según informe pericial que se aporta, por la disminución de la edificabilidad del suelo como consecuencia de la eliminación del «régimen transitorio» del Plan Parcial (...) en el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife. Además, se reclama por otros daños alegados en la reclamación, como gastos devenidos inútiles, daños morales o pérdida de la facultad de participar en la urbanización, cuya valoración se remite al citado informe pericial, pues en aquél tan solo se cuantifica como daño el derivado de la pérdida de edificabilidad.

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. Belda Quintana.

legitimación de la 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); que 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 19 de junio 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. 43.4, b) y 142.7 de la misma.

5. En cuanto a la legitimación del reclamante, puesto que éste manifiesta actuar en nombre propio y en representación de todos los propietarios del suelo del Plan Parcial, y de la Junta de Compensación (...), se plantea una cuestión incidental en este procedimiento.

Y es que, como se verá en relación con los trámites realizados, si bien acredita su condición de interesado (...), estando legitimado activamente porque ha acreditado su participación en la propiedad del suelo afectado, sin embargo, no ha acreditado la representación del resto de los propietarios y, en cuanto a la Junta de Compensación (...), al haber quedado determinado por Sentencia de 31 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictada en el procedimiento nº 315/2005, y Sentencia del mismo Tribunal de 21 de julio de 2016, dictada en el procedimiento nº 115/2014, que ésta no ha quedado constituida, por medio de Orden nº 41, de 22 de febrero de 2017, de la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias se inadmitió a trámite la reclamación presentada respecto de la Junta de Compensación.

6. La causación de los daños alegados se imputa por el reclamante a la «eliminación del régimen transitorio» que regía desde el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife (en adelante PGO) de 1992, que permitía la subsistencia de la ordenación del Plan Parcial (...) aprobado en 1978, por el nuevo PGO, de lo que deriva, según señala el reclamante: «En consecuencia, con el nuevo PGO el sector queda clasificado y categorizado como suelo urbanizable sectorizado no ordenado, provocando la necesaria aplicación de los estándares y normas urbanísticos aprobados con posterioridad a la entrada en vigor del Plan Parcial de 1995, lo que provoca la pérdida de aproximadamente el 50% de la edificabilidad y el aprovechamiento del sector».

El 30 de julio de 2013 la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) aprueba definitivamente y de forma parcial, el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife, publicándose dicha aprobación en el Boletín Oficial de Canarias el 19 de junio de 2014. Su entrada en vigor se produce el 17 de julio de 2014, quince días hábiles después de la publicación de su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia nº 117, de 30 de junio de 2014. La reclamación se presentó el 15 de junio de 2015, dentro, por tanto, del plazo fijado por el art. 142.5 LRJAP-PAC, por lo que no puede ser calificada de extemporánea.

II

1. El procedimiento se inició, como se dijo, con la presentación, el 19 de junio de 2015, del escrito de reclamación. En él se alega, como ya se ha indicado, que la «eliminación del régimen transitorio» que regía desde el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife (en adelante PGO) de 1992, que permitía la subsistencia de

la ordenación del Plan Parcial (...) aprobado en 1978, por el nuevo PGO, de lo que deriva, que «con el nuevo PGO el sector queda clasificado y categorizado como suelo urbanizable sectorizado no ordenado, provocando la necesaria aplicación de los estándares y normas urbanísticos aprobados con posterioridad a la entrada en vigor del Plan Parcial de 1995, lo que provoca la pérdida de aproximadamente el 50% de la edificabilidad y el aprovechamiento del sector».

Esta pérdida de aprovechamientos urbanísticos es el daño por el que se reclama, pues si bien se alude por el interesado a otros daños, éstos no quedan concretados ni cuantificados en el informe pericial al que se remite al efecto, que se limita a la determinación de los daños por pérdida de edificabilidad, lo que se cuantifica en 18.334.993 €.

2. En la tramitación del procedimiento no se han producido defectos que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 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.

Constan en el procedimiento los siguientes trámites:

- El 15 de junio de 2015 presenta escrito de reclamación (...) en nombre propio y en representación de la Junta de Compensación (...), así como en representación de todos los propietarios actuales de suelo del sector citado [actualmente SSU 2.2 - (...)].

- El 23 de julio de 2015 se comunica al interesado la recepción de reclamación, identificando el procedimiento. De ello recibe notificación el 3 de agosto de 2015.

- El 1 de octubre de 2015 se requiere al interesado para que subsane su reclamación mediante la aportación de los Estatutos y bases de la Junta de Compensación (...), junto con el acuerdo de aprobación, escritura de su constitución e indicación del número de la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras; acuerdo de la Junta de Compensación (...) mediante el que se manifiesta la voluntad de presentar la reclamación de referencia; acreditación de la representación de la Junta de Compensación (...); certificaciones literales del Registro de la Propiedad, de las fincas comprendidas en el ámbito de «(...)»; certificaciones del Catastro, descriptiva y gráfica, de las fincas o parcelas que componen el ámbito de (...); e «informe técnico de evaluación del daño» emitido por

el arquitecto (...), al que se alude en la reclamación, pero que no se aporta. De ello recibe notificación el interesado el 7 de octubre de 2015.

- El 15 de octubre de 2015 el interesado solicita ampliación del plazo para aportar la citada documentación, lo que se le concede el 23 de octubre de 2015, viniendo, el 26 de octubre de 2015 a aportar la siguiente documentación: número de inscripción del Registro de Entidades Colaboradoras; acuerdo de la Junta de Compensación expresando la voluntad de presentar la reclamación; acreditación de la representación del firmante con relación a la Junta de Compensación (...); certificaciones literales del Registro de la Propiedad; y certificaciones catastrales.

- El 8 de noviembre de 2015 el interesado aporta Informe de valoración de (...) que, por error, dijo haber aportado anteriormente.

- El 18 de diciembre de 2015, con recepción de notificación de 30 de diciembre de 2015, se insta nuevamente al interesado para que acredite la representación que ostenta en relación con «los actuales propietarios de suelo tanto del ámbito del Plan Parcial (...) del anterior Plan General de Ordenación como del SSU 2.2 del vigente Plan General de Ordenación (cuya Junta de Compensación está actualmente en constitución)».

Añadía el citado escrito que «en caso de no atender a lo requerido en el anterior párrafo se le tendrá por desistido de su reclamación, exclusivamente en lo relativo a esa concreta representación cuya acreditación se requiere ahora [sin perjuicio de que se puedan continuar los trámites respecto de la reclamación formulada en su propio nombre y representación de la Junta de Compensación (...)]».

- Tras pedir ampliación de plazo para ello el 15 de enero de 2016, que le fue concedido el 17 de enero de 2016, (...) presenta escrito de 22 de enero de 2016 señalando «que, se adjunta al efecto documento en el que consta la acreditación referida. No obstante lo anterior, en el caso de que por parte de esa Administración se entienda que existen dudas acerca de ello, se interesa que, de conformidad con el art. 80 de la LRJ-PAC, se proceda a incoar periodo probatorio para la acreditación de dichos hechos».

- El 5 de abril de 2016 se solicita informe del Servicio, en relación con la presente reclamación, siéndolo el Servicio Jurídico-Administrativo de Planeamiento Urbanístico Occidental, que además debe llevarse a informe de la COTMAC.

- El 14 de abril de 2016 se emite el referido informe del Servicio, constando asimismo acuerdo de la COTMAC de 1 de junio de 2016 de valoración del mismo.

- Aquella documentación es recibida el 2 de junio de 2016 en la Secretaría General Técnica.

- Con fecha 14 de diciembre de 2016 se remite por la Viceconsejería del Servicio Jurídico del Gobierno testimonio de firmeza de la Sentencia de 21 de julio de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 115/2014 interpuesto por la Junta de Compensación (...) contra el Acuerdo de la COTMAC de 30 de julio de 2013, de aprobación del PGO. En ella, entre otras cosas, se declara la nulidad *ex tunc* de la constitución de la Junta de Compensación (...).

- En consecuencia, mediante Orden nº 41, de 22 de febrero de 2017 de la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad se inadmite a trámite la reclamación que nos ocupa, exclusivamente respecto a la Junta de Compensación (...). Ello se notifica al reclamante y al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 2 de marzo de 2017.

- Mediante Resolución nº 25, de 3 de marzo de 2017, de la Secretaria General Técnica, se acuerda la apertura de un periodo de prueba para la aportación de la documentación acreditativa de la representación de (...) en relación con «los actuales propietarios de suelo tanto del ámbito del Plan Parcial (...) del anterior Plan General de Ordenación como del SSU 2.2 del vigente Plan General de Ordenación (cuya Junta de Compensación está actualmente en constitución)».

Ello se notifica al interesado el 8 de marzo de 2017, sin que se haya aportado nada al efecto.

- El 8 de junio de 2017 se emite informe por el Servicio de Régimen Jurídico proponiendo la desestimación de la reclamación formulada.

- El 13 de junio de 2017 se concede trámite de audiencia a (...) y al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, lo que se notificó a ambos el 15 de junio de 2017, sin que conste la presentación de alegaciones.

- El 27 de julio de 2017 se emite Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación presentada, lo que es informado favorablemente por el informe de 14 de septiembre de 2017, de Viceconsejería del Servicio Jurídico.

III

Por lo que al presente caso se refiere, constan, como antecedentes relevantes a los efectos de este procedimiento, los siguientes:

- El 24 de julio de 1978 se aprobó por la Comisión Provincial de Urbanismo el Plan Parcial de la «Finca (...)» (BOP nº 92 de 2 de agosto de 1978).

- El 7 de enero de 1992 se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Santa Cruz de Tenerife y, con fecha 13 de marzo de 1992, su Texto Refundido, publicándose en el BOP de Santa Cruz de Tenerife de 1 y 3 de abril de 1992 (PGO 1992). En la Ficha del Sector (...) del PGO éste se clasifica como Suelo Urbanizable Programado (SUPRT), estableciendo como instrumento de ordenación el Plan General y el Plan Parcial (...). Se establece como Sistema de Gestión Privada el de Compensación, estableciendo como plazo el de 8 años desde la aprobación definitiva del Plan General.

- El 21 de abril de 1995 y por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, se aprobó definitivamente el Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación del ámbito (...).

- El 28 de diciembre de 2001 se otorga escritura pública ante notario de constitución de la Junta de Compensación (...) y protocolización del Proyecto de Bases y Estatutos.

- El 13 de junio de 2002 se aprueba la escritura de Constitución de la Junta de Compensación (...) por Acuerdo del Área de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

- Tras haberse impugnado aquel Acuerdo por miembros de la Junta de Compensación citada, se dicta Sentencia nº 315/2015, de 31 de octubre, por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por la que se estima el recurso, considerando que el acuerdo de 13 de junio de 2002 por el que se aprobó la constitución de la Junta, no es conforme a Derecho. Por tanto, no existe Junta de Compensación (...).

- El 30 de noviembre de 2005 se aprobó el Texto Refundido de la Adaptación Básica del PGO 1992 al Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC).

- El 30 de julio de 2013 se aprueba por la COTMAC, definitiva y parcialmente el PGO, publicándose en el BOC de 19 de junio de 2014, así como, sus normas, en el BOP de 30 de junio de 2014, previéndose su entrada en vigor a los 15 días de tal publicación (esto es, el 17 de julio de 2014).

- El citado acuerdo de la COTMAC es recurrido por la Junta de Compensación del Plan Parcial (...), dando lugar al Procedimiento nº 115/2014, ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por entender la demandante que la modificación del Planeamiento elimina el régimen de suelo transitorio que conservaba desde la aprobación del Plan Parcial de 1995, otorgándole a dicho sector una nueva calificación de Suelo Urbanizable No Ordenado.

- El 21 de julio de 2016 se dicta Sentencia en aquel procedimiento, que, dado el objeto del mismo y el propio tenor de la sentencia, permite entender que nos encontramos ante cosa juzgada material, dado que la sentencia se pronuncia sobre la no patrimonialización de los derechos urbanísticos de la Junta, amén de su propia inexistencia, por lo que necesariamente debe concluirse ahora que no hay daño indemnizable, como se analizará seguidamente.

IV

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución, tras puntualizar, adecuadamente, que el daño por el que se reclama es la pérdida de edificabilidad generada a partir del cambio normativo dado por el PGO aprobado por la COTMAC el 30 de julio de 2013, publicado en el BOC el 19 de junio de 2014, viene a señalar que, para determinar si tal daño concurre, habrá de verificarse el cumplimiento de los deberes urbanísticos del reclamante y, por ende, la eventual patrimonialización de sus derechos, para concluir, finalmente, en este caso, que no concurre tal circunstancia, por lo que debe desestimarse la reclamación interpuesta.

2. Pues bien, ante todo, y como viene siendo doctrina reiteradamente recogida por este Consejo Consultivo (por todos, recientemente Dictamen 109/2017), de 4 de abril), 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:

«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 explica por qué 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 a 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. Y es que, 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 (TRLRSL 2008), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vigente a la fecha de la modificación 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, TRLRSL 2015 (aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre).

En coherencia con la legislación básica, la vigente Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece en su art. 26.2 que «la previsión de edificabilidad por el planeamiento, por sí misma, no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. Su patrimonialización se produce únicamente con su realización efectiva y, en todo caso, está condicionada al cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticas que correspondan».

Asimismo, en su art. 28.2 dispone: «las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el previo cumplimiento de los deberes establecidos por la ley, por las normas reguladoras del suelo y, en virtud de ellas, los impuestos por el planeamiento».

Por su parte, es claro el art. 199.3, que señala que el incumplimiento de los plazos de ejecución del planeamiento «constituye causa de no indemnización en el caso de que, con posterioridad, sea alterada la ordenación o las condiciones de ejecución del planeamiento, de acuerdo con la legislación estatal sobre suelo».

3. En el presente caso, es indubitado que no se han cumplido por parte del reclamante los deberes urbanísticos que integrarían en su haber los derechos por los

que ahora reclama, por lo que, al no haberse patrimonializado, constituyen puras expectativas y no derechos susceptibles de ser indemnizados.

A tal efecto, como bien señala la Propuesta de Resolución, ha de traerse aquí la Sentencia de 21 de julio de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, pues constituye a estos efectos cosa juzgada, puesto que, tal y como se confirma en la misma, el Plan Parcial de 1978 establecía un plan de etapas que fue manifiestamente incumplido por los propietarios del suelo, quedando éste finalmente afectado por la Ley 9/1999, por lo que el Tribunal concluye que no ha existido patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos.

Por su parte, el informe del Servicio Jurídico-Administrativo de Planeamiento Urbanístico Occidental de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de 14 de abril de 2016, señala, en su punto 7, «Grado de ejecución de la urbanización», que la urbanización no se encuentra en ejecución, ni jurídica ni material. Así pues, concluye: «El art. 3 del TRLS dispone que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes el derecho de propiedad del suelo conforme el destino de éste. Esta determinación no confiere derecho alguno a exigir indemnizaciones salvo en los casos expresamente establecidos en la Ley.

A este respecto -añade- reiterar que el Plan Parcial (...) no se encuentra en ejecución, ni jurídica ni material».

Señala la STSJC:

«(...) el Plan Parcial de 1978 establecía un plan de etapas para desarrollar la ejecución de (...), que en sus determinaciones se distribuía en el cumplimiento de tres etapas de cinco años cada una, que resultó rotundamente incumplido por causas no imputables a la Administración o en todo caso, a las propias disensiones de los titulares propietarios y tal es así, que el Plan parcial aún no estaba en ejecución material cuando entró en vigor la Ley 9/1999.

Pues bien, por la Disposición Transitoria Primera del TRLOTENC, la entrada en vigor de la Ley 1/1999 del Territorio de Canarias, supuso la inmediata aplicación del Título III a todos los planes de desarrollo que no se hallaren en curso de ejecución, aplicando a estos la nueva regulación sobre ejecución del planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos, lo cual supuso la necesidad de adaptación del Plan Parcial (...), a los nuevos estándares sobre pendientes; la adaptación al Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario; la adaptación a la delimitación del Parque rural de Anaga, que

ni el plazo previsto ni después de él fue capaz de concretar, siendo buena prueba la resolución del Director General de Ordenación del Territorio que desestimaba la solicitud de la Junta de Compensación para obtener la exclusión del procedimiento de Evaluación ambiental Estratégica y la emisión del Informe sobre la adaptación al Plan Territorial Especial del Sistema Viario del área metropolitana de Santa Cruz de Tenerife, que fue confirmada por la Sala en nuestra sentencia de 30 de diciembre de 2013.

CUARTO.- Que por tanto, el terreno del Plan Parcial (...), ni se ejecutó ni se desarrolló en los plazos establecidos, ni ha sido objeto de ninguna patrimonialización ganada por parte de sus promotores, estando plenamente justificada la pérdida del carácter transitorio de su suelo al de Suelo Urbanizable Sectorizado no Ordenado.

En este sentido, la abundante jurisprudencia, que por reiterada huelga su cita, establece muy a las claras que mientras no se produzca la efectiva patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos por haberse ultimado la actividad de ejecución, solamente podemos hablar de expectativas de derecho generadas por el Plan, pero que no tienen un contenido estrictamente patrimonial y no se integran al derecho de propiedad del suelo».

Por todo lo expuesto, debe concluirse que, al no haberse patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos por (...), ha de desestimarse su reclamación de responsabilidad patrimonial, como ha sostenido el TSJC en la Sentencia firme de 21 de julio de 2016, pues el daño cuya indemnización solicita y cuantifica se constriñe a la pérdida de edificabilidad como consecuencia de las determinaciones del PGO de 2013.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), se considera conforme a Derecho.