



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 482/2020

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de noviembre de 2020.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Industria y Comercio 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 derivados de actos legislativos como consecuencia de la promulgación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 422/2020 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Turismo, Industria y Comercio, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial extracontractual, iniciado el 26 de abril de 2018 a instancia de (...), como consecuencia de los daños derivados de la promulgación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (publicada en el BOC n.º 138, de 19 de julio de 2017).

2. El reclamante cuantifica la indemnización solicitada en al menos 100.000 euros por cada inmueble de su propiedad, lo que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del titular de la Consejería 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

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), normativa esta última aplicable porque la reclamación ha sido presentada después de la entrada en vigor de la misma. Además, también es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y no extemporaneidad de la reclamación.

4. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, en el Dictamen 300/2015, de 2 de septiembre, con cita en el Dictamen 452/2013, ya habíamos afirmado que corresponde al Consejo de Gobierno. Al respecto se señaló que, *«(...) como bien se señala en la Propuesta de Resolución, no contempla expresamente el supuesto de responsabilidad del Estado Legislador el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tampoco dice nada la hoy la vigente LPACAP) por lo que debemos acudir a la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que la residencia en el Consejo de Ministros, correspondiendo su tramitación al Ministerio de la Presidencia. En este sentido las SSTs de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987; 12 de febrero, 17 de marzo, 25 de abril y 20 de octubre de 1988; 20 de febrero, 9 de marzo, 30 de noviembre y 17 de diciembre de 1992; 10 de marzo y 21 de julio de 1993 y 20 de febrero y 16 de diciembre de 1994, entre otras, todas ellas citadas en Dictamen del Consejo de Estado 60/1996»*.

No obstante lo anterior, consta que, por Decreto 321/2019, de 19 de septiembre, que actualiza el Decreto 9/2019, de 4 de febrero, el Gobierno de Canarias acordó delegar en la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo la facultad de resolver los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de actos legislativos como consecuencia de la promulgación de la Disposición Transitoria Séptima de la citada Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canaria.

5. No se aprecia la existencia de deficiencias procedimentales que, por causar indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. Los hechos por los que se reclama son, en síntesis, los siguientes:

- El interesado es propietario de dos inmuebles:

- Apartamento/ Bungalow número (...), del complejo denominado (...), sito en (...), término municipal de Adeje, adquirido en el año 1989, habiendo sido construido el citado complejo en el año 1989.

- Apartamento/ Bungalow número 570, del complejo denominado (...), sito en (...), término municipal de Adeje, adquirido en el año 1990, habiendo sido construido el citado complejo en el año 1990.

- Alega que desde la fecha en que las edificaciones obtuvieron licencia de primera ocupación, el uso previsto en la legislación y en los instrumentos de ordenación urbanística y territorial ha sido el turístico, pudiendo dedicarlos a su voluntad a la explotación como alojamiento turístico, de forma temporal, conservando siempre la posibilidad de recuperar la posesión para dedicarlo al uso residencial.

- Igualmente aduce que el día 1 de enero de 2017 los inmuebles en cuestión se encontraban en uso residencial por lo que, tras la entrada en vigor de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, introducida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se le impide destinarlos a uso turístico y volver a recuperarlos para el uso residencial no turístico, facultad que la propiedad ha ostentado desde el día de la primera ocupación.

- Dada la fecha de construcción de sus inmuebles, su tiempo de vida útil es de, al menos, otros 50 años de acuerdo a la valoración de los factores recogidos en la ISO 15686 y en la Instrucción EHE-08, por lo que la nueva normativa, al obligarle a destinar los apartamentos a uso turístico, le priva de los rendimientos netos de los inmuebles por arrendamiento no turístico, que ascienden a 210.000 euros (350 euros mensuales durante 50 años), de los que habrá que descontarle el precio que con uso mixto tendrían las propiedades en este momento, 110.000 euros, siendo la diferencia la cantidad que se reclama como importe del daño ocasionado por la aprobación de la Disposición Transitoria Séptima de la citada Ley 2/2013.

Según el reclamante, la citada Disposición Transitoria Séptima establece una auténtica prohibición o limitación singular al reducir el uso al exclusivo turístico, además con efecto retroactivo, impidiéndole el uso residencial propio si temporalmente lo dedica al uso turístico.

En definitiva, lo que plantea es que la aplicación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013 le impide alternar a su voluntad el uso residencial de sus inmuebles con el uso turístico.

2. El interesado, aporta con su reclamación, copia de DNI y tras ser requerido para que aportara documentación, así como certificado emitido con fecha 16 de mayo de 2018 por (...), del siguiente tenor literal:

«(...), administrador de la entidad mercantil (...), con domicilio en (...), de San Bartolomé de Tirajana, dedicado desde hace más de trece años a la compraventa, arrendamiento y explotación de inmuebles, a medio del presente,

CERTIFICO:

Que basándome en el comportamiento del mercado inmobiliario de apartamentos y bungalows con potencialidad turística residencial, teniendo en cuenta las oscilaciones lógicas relacionadas con la superficie útil y la temporalidad, como factor contractual, que, en ocasiones tiene reflejo en las rentas a percibir, puedo establecer las siguientes conclusiones:

Que la renta media a percibir por el arrendamiento, permanente o de temporada, de apartamentos o bungalows asciende a 700 euros/mes.

Que la renta media para percibir por la cesión a tercero de los aprovechamientos turísticos, dada la prohibición de alquilar de vivienda vacacional, asciende a 350 euros.

Que el precio medio de un apartamento o bungalow estándar, cumpliendo las condiciones mínimas de habitabilidad que cuente, al menos, con baño, cocina, salón y un dormitorio es de 100.000 euros.

• Que la imposibilidad de dedicar el apartamento o bungalow a un uso residencial por estar el 1 de enero de 2017 en explotación turística dificulta de manera extraordinaria su venta, al haber una demanda muy pobre de estos inmuebles, por su baja rentabilidad, y afecta a su precio de salida en al menos un 30%.

Y para que así conste, emito el presente Certificado en Maspalomas, a 16 de mayo de 2018».

3. Solicitado varias veces en relación con el presente expediente de responsabilidad patrimonial, se emite el Informe Técnico de la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística con fecha 24 de mayo de 2019.

4. Se admiten a trámite las pruebas propuestas por el interesado.

Asimismo, se procede a la apertura de un periodo de prueba, señalándose para su práctica un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación del citado Acuerdo, al no tenerse por ciertos los hechos alegados por el

interesado en cuanto a la legitimación activa, el uso permitido en la legislación y en los instrumentos de ordenación de las parcelas en la que fue construido el inmueble, calificación del uso asignado al inmueble construido, que resultan relevantes para la decisión del procedimiento, consistente en practicar prueba documental, por juzgarla pertinente, consistente en la aportación por el interesado al procedimiento de los siguientes documentos en original o en copia auténtica:

- Títulos acreditativos de las propiedades de las unidades de alojamiento y de inscripción de las escrituras de propiedad en el Registro de la Propiedad.

- Certificaciones de las referencias catastrales.

- Certificación emitida por el Ayuntamiento de Adeje en la que conste, según el planeamiento municipal vigente, la calificación del suelo en el que se construyeron los siguientes inmuebles, así como acreditación de que se ha producido la especialización de usos en el ámbito territorial correspondiente en que se ubican los establecimientos:

- Apartamento/ Bungalow número (...), del complejo denominado (...), sito en (...), término municipal de Adeje, adquirido en el año 1989, habiendo sido construido el citado complejo en el año 1989.

- Apartamento/ Bungalow número 570, del complejo denominado (...), sito en (...), término municipal de Adeje, adquirido en el año 1990, habiendo sido construido el citado complejo en el año 1990.

- Certificado de empadronamiento acreditativo del domicilio y residencia del interesado en las unidades de alojamiento antes indicadas, a fecha 1 de enero de 2017.

- Contratos de arrendamiento de conformidad con la Ley de Arrendamientos Urbanos, formalizados por el interesado y un tercero, de las citadas unidades de alojamiento, con anterioridad a fecha 1 de enero de 2017.

- Modelo 400 de Alta Censal en el IGIC bajo el epígrafe de la actividad económica de alojamientos turísticos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 59.1.a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

- Modelo 420 del IGIC, presentados, de conformidad con la obligación establecida en el art. 59.1.f) de la citada Ley 20/1991, de 7 de junio, desde la fecha de adquisición de las indicadas unidades de alojamiento.

- Declaración del IRPF desde el año en que fueron adquiridas dichas unidades de alojamiento, en la que consten los rendimientos obtenidos por el alquiler de las citadas unidades de alojamiento bien como uso turístico, bien como uso residencial.

- Facturas emitidas por el interesado o por tercero autorizado, referidas al servicio de alquiler turístico de las referidas unidades de alojamiento, incluidas las emitidas por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, desde el año en el que fueron adquiridas las propiedades.

- Certificación de técnico facultativo colegiado a los efectos de comprobación del valor de las rentas derivadas del uso residencial o del uso turístico de las citadas unidades de alojamiento, así como, en su caso, la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de venta de las mismas tras la entrada en vigor de la citada Disposición transitoria séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. Certificado que ha de ser emitido en relación con las mentadas unidades de alojamiento, a favor del reclamante.

5. Habiendo sido notificado el Acuerdo de apertura de período de prueba, el interesado no aporta documentación alguna.

6. Efectuado trámite de audiencia, el interesado presenta escrito de observaciones con fecha 26 de diciembre de 2019 al informe del Centro Directivo emitido con fecha 24 de mayo de 2019.

7. Finalmente, el interesado presenta Escrituras de compraventa ante Notario del Ilustre Colegio de las Palmas de fecha 2 de febrero de 1989 y de 14 marzo de 1990 de sus inmuebles, así como recibos del IBI correspondiente al año 2019.

8. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al entender que no concurren los requisitos esenciales para apreciar la responsabilidad patrimonial, toda vez que, no se aprecia la antijuricidad del daño, además el reclamante no ha acreditado un perjuicio real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado, sino que es, en todo caso, un daño potencial o futuro, basado en una mera expectativa; así como tampoco cabe apreciar relación de causalidad entre el hipotético daño cuya indemnización se reclama y la Disposición

transitoria séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición final quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, pues como ya se indicó, no queda acreditado que los citados apartamentos quede dentro del ámbito de aplicación de la citada Disposición transitoria séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, luego no cabe apreciar daño, y, como señala el Consejo Consultivo, aunque fuera de aplicación, el supuesto daño (prohibición de alternar, a su voluntad, el cambio de uso), lo infligió, en todo caso, la redacción originaria de la Ley 2/2013.

III

En desarrollo del art. 106.2 CE, el ahora vigente art. 32.3 LRJSP -cuya redacción es similar a la del art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- dispone que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

Añade también este apartado que la responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también: a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4, y b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea

En el presente caso, nos volvemos a encontrar ante un supuesto en el que se imputa responsabilidad a partir de una norma no declarada inconstitucional ni contraria al Derecho Europeo.

Por lo demás, en el supuesto que nos ocupa tampoco aparece legalmente contemplada de manera expresa la responsabilidad del Estado legislador. Pero no excluye ello, de entrada y sin más, su eventual procedencia. El silencio de las leyes acerca de las consecuencias indemnizatorias que pueden ocasionar ha de reputarse, no como una exclusión lisa y llana de la responsabilidad, sino como una aceptación y una remisión a lo dispuesto por las reglas generales rectoras de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello procede recordar los criterios jurisprudenciales para admitir la existencia de la responsabilidad del Estado

Legislador por normas no declaradas inconstitucionales ni contrarias al Derecho europeo, como es el caso, que causen un daño (art. 32.3 LRJSP).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo viene afirmando de manera reiterada y, por todas, es pertinente la cita de la Sentencia de 24 de abril de 2018 RC A 4707/2016, en tanto que a su vez se remite a otras resoluciones precedentes:

«Así, pues, en realidad, son, por tanto, tres los escenarios en que puede llegar a surgir la responsabilidad del Estado legislador. Como, por otra parte, a partir del artículo 9.3 de la Constitución y la proclamación en dicho precepto constitucional del principio de la responsabilidad de los poderes públicos, nuestra Sentencia de 11 de octubre de 1991 (Rec. 85/1987), ya había sabido tempranamente anticipar:

“- Medidas legislativas de carácter expropiatorio;

- Leyes declaradas inconstitucionales;

- Leyes constitucionales sin contenido expropiatorio cuando los resultados a los que conduzca su aplicación sean merecedores de algún género de compensación, es decir, que produzcan algún tipo de sacrificio especial respecto a un ciudadano o grupo de ciudadanos”.

En el supuesto que nos ocupa, nos encontraríamos, pues, en el tercero de los escenarios posibles, cuyo régimen jurídico ha resultado también perfilado por nuestra jurisprudencia, por ejemplo, en nuestras Sentencias de 13 de diciembre y 22 de noviembre (RCA 352/2012 y 268/2011, respectivamente), en los siguientes términos:

“Este tipo de responsabilidad, derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, que se recoge por primera vez en el mentado artículo 139.3 de la Ley 30/1992, se encuentra en sintonía con el principio general de responsabilidad de los poderes públicos constitucionalmente recogido (artículo 9.3 de la CE), y en conexión con el reconocimiento a los particulares del derecho a ser indemnizados por la lesión que sufran en sus bienes y derechos en los términos que establezca la Ley (artículo 106.2 de la CE). La acción de responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de la aplicación de un acto legislativo, o en este caso de la inactividad para legislar, y que el particular `no tenga el deber jurídico de soportar´, encuentra ajustado acomodo en el citado artículo 139.3 de la Ley 30/1992, que se refiere a su establecimiento en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos, según se contiene en el mentado artículo 139.3 de la Ley 30/1992. Esta modalidad de responsabilidad de los poderes públicos precisa también de la concurrencia, para que nazca la obligación de indemnizar, de los requisitos tradicionales (daño efectivo y antijurídico, imputabilidad, y nexo causal). Teniendo en cuenta, por lo que hace al caso, que, respecto de la antijuridicidad, el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 dispone, con carácter general y respecto de la indemnización, que `sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley´ (artículo 141.1 de la Ley 30/1992)”».

Ciertamente, la jurisprudencia del TS, *«a partir del precepto legal, ha ensanchado los márgenes y su interpretación literal, reconociendo la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator, sobre la base del art. 9.3 CE -que proclama el principio de responsabilidad de los poderes públicos-, con un valor normativo directo. Fuera de los supuestos de leyes declaradas inconstitucionales (y con la extensión que establezca el Tribunal Constitucional en su declaración) o que infrinjan caracterizadamente el ordenamiento de la Unión Europea, solo se ha admitido la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en los casos de leyes que, no teniendo reproche de inconstitucionalidad, sean materialmente expropiatorias o confiscatorias de derechos adquiridos (consolidados o patrimonializados), o, que impongan sacrificios singulares. En todos los casos, claro está, siempre y cuando el daño irrogado se antijurídico»* (SSTS 1391/2019 de 17 octubre, y 857/2017, de 17 de mayo).

Sin embargo, no es menos cierto que la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, señala que *«el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria»*, añadiendo que *las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración «ex novo» modificativa de la situación normativa anterior, «aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no solo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general»*.

En el mismo sentido expresa la STC 112/2006, de 5 de abril, al indicar que el sacrificio singular no puede identificarse con las limitaciones que la Ley proyecta sobre el conjunto de los ciudadanos, *«aun cuando puedan afectar desigualmente a los grupos en que se integran»*. Es congruente con todo ello la sentencia de 11 de junio de 2001, que señala el carácter restrictivo con que se aprecia la responsabilidad patrimonial en estos casos, concluyendo que: *«en términos generales excluye el derecho a indemnización y da prevalencia a la potestad de innovación normativa, con el fin de que no queden petrificadas regulaciones al margen de la evolución real de los intereses generales y del ejercicio de las facultades de apreciación de los órganos llamados a velar por ellos según las competencias reconocidas por la Constitución y la ley»*.

IV

1. Abundando en otra vertiente de la antijuridicidad del daño, en la STS 97/2017, de 25 de enero, se señala que la *«responsabilidad del Estado legislador, como*

una variante de la responsabilidad patrimonial, se ha de asentar sobre un daño antijurídico, es decir, que el interesado no tenga el deber de soportar. De modo que, si no se ha lesionado la confianza legítima y la seguridad jurídica, fácilmente se comprenderá que la conclusión es el que el daño no tendrá esa caracterización como antijurídico.

(...)

Respecto de la lesión de la confianza legítima, como trasunto de la seguridad jurídica, y con relevancia a los efectos sobre la antijuridicidad del daño, no podemos considerar que haya resultado lesionada, pues aunque es cierto que la Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores, lo cierto es que en este caso las decisiones, sobre el cambio de regulación (en el régimen retributivo de la producción de energía eléctrica), no se había generado esa la necesaria confianza y certeza basada en la coherencia del comportamiento del Legislador y de la Administración, que desde luego no puede ser defraudada mediante una actuación sorprendente e inesperada.

(...)

Las reformas sucedidas en este ámbito sectorial han sido numerosas e importantes, de modo que no podemos considerar, a los efectos de la confianza legítima, que un observador atento de tales modificaciones, como las que se recogen en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 9/2013, pueda considerar que el sistema retributivo iba a permanecer inalterable durante la vida útil de la instalación. Ni tampoco que el apoyo a las energías renovables, en virtud de la Directiva 2009/28/CE (LCEur 2009, 780) que cita la recurrente, iba a comportar una petrificación del ordenamiento jurídico en este punto, ajeno a la evolución de la economía y de las desviaciones detectadas en el sistema eléctrico.

En definitiva, la confianza legítima requiere de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de los poderes públicos resulte contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente (3). Lo que no acontece en este caso teniendo en cuenta esa evolución de los sucesivos cambios, atendido el intenso dinamismo en este sector, sometido a una fuerte intervención administrativa, en situación de crisis económica general, y de crisis estructural del sistema eléctrico, para la resolución del déficit de tarifa. De modo que la panorámica sobre la evolución del sistema nos hubiera conducido precisamente a una conclusión contraria a la que postula el recurrente, por lo que no podemos considerar que el cambio normativo en el que basa el daño alegado haya sido sorprendente, inesperado o incoherente respecto de las decisiones normativas anteriores. En fin, los cambios del sistema retributivo no resultaban, en este sentido, imprevisibles, pues estaban fundados en exigencias derivadas del interés público, al adaptar la regulación a esa cambiante situación económica.

(...)

Igualmente en la ya citada Sentencia de 1 de junio de 2016 hemos declarado “En el artículo 1.2 y en la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, se define y configura el mecanismo incentivador de las energías renovables, que pivota en torno al concepto de retribución específica, que resulta aplicable, en virtud de la disposición adicional primera de la referida norma, a todas las instalaciones que a la fecha de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, tienen derecho a un régimen económico primado, de modo que el juicio realizado por el Tribunal Constitucional acerca de la constitucionalidad de dichas normas, conduce a rechazar que el Real Decreto 413/2014 vulnere los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y retroactividad prohibida, al traer causa -en los extremos cuestionados en esta litis- de la regulación contenida en el referido Real Decreto-ley 9/2013 y la Ley 24/2013”. Concluyendo “En fin, son muy numerosos los pronunciamientos de esta Sala sobre la inexistencia de un derecho inmodificable, en favor de los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, a que se mantenga inalterado el régimen económico que regula la percepción de sus retribuciones, y a las sentencias ya citadas cabe añadir, entre otras, las SSTS de 13 de septiembre de 2012, 15 de octubre de 2012, 10 de diciembre de 2012, 29 de enero de 2013, 25 de junio de 2013, 1 de julio de 2013, 13 de enero de 2014, 3 de abril de 2014.

(...)

Los reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo a que se ha hecho referencia han establecido con claridad que los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima no obstan a que el titular de la potestad reglamentaria introduzca cambios y modificaciones en el régimen retributivo”».

2. Aplicada la anterior jurisprudencia a las reclamaciones contra la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley del Suelo, ya hemos manifestado que no es posible apreciar que se haya lesionado la confianza legítima, como trasunto de la seguridad jurídica, porque el cambio de regulación (sobre los usos residenciales en zonas turísticas) se inició como muy tarde con la Ley 2/2013, por lo que la introducción de la Disposición Transitoria que nos ocupa de ningún modo puede ser tildada como una actuación imprevista, sorprendente o inesperada y, precisamente por ello, no pudo haber quebrado la confianza entre sus destinatarios. Antes al contrario, la coherencia del Legislador ha ido en sentido inverso: dirigida a la consecución de una política concreta, la reconducción de la residencialización de los establecimientos turísticos, estableciendo desde 2003 el deber de los propietarios de atenerse al uso efectivo que ostenten las parcelas

turísticas según el planeamiento y las autorizaciones obtenidas, por lo que de nuevo hemos de concluir con la no existencia de antijuridicidad del daño por no haberse conculcado la confianza legítima de los propietarios, ya que (1), el precepto en cuestión mitiga los efectos de la normativa precedente; (2), en consecuencia con lo anterior, no se han podido quebrar esperanzas en el administrado, ni (3) la conducta final de los poderes públicos es contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente, todo lo contrario, son congruentes con las políticas iniciadas al menos desde 2013.

V

1. Entrando ya en el análisis de la reclamación planteada, se alega que la nueva normativa, al obligar a su titular a destinar el apartamento a uso turístico, le priva de los rendimientos netos de los inmuebles por arrendamiento no turístico, que ascienden a 210.000 euros (350 euros mensuales durante 50 años), de los que habrá que descontarle el precio que con uso mixto tendrían las propiedades en este momento, 110.000 euros, siendo la diferencia la cantidad que se reclama como importe del daño ocasionado por la aprobación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013. Debemos, en consecuencia, plantearnos si efectivamente se han producido tales daños.

La jurisprudencia señala que sólo son indemnizables los daños «*reales y actuales*», excluyéndose así los perjuicios futuros o simplemente hipotéticos.

Así, la STC 14/2018, de 15 enero, afirma que «*carece de fundamento jurídico acudir a la Ley de Expropiación Forzosa, para encontrar la base indemnizatoria, especialmente en su artículo 40, a efectos de proceder a la capitalización del interés legal del dinero, cuando lo que se está ejercitando es una acción típicamente resarcitoria, basada en el principio constitucional de responsabilidad patrimonial, en la modalidad del Estado legislador, que tiene sus propias normas y principios indemnizatorios, en lo que se refiere a la prueba de los aludidos daños y perjuicios cuya carga de la prueba corresponde, en todo caso, a quien los alega, en función de lo que se dispone en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, siendo inadmisibles cualquier alegación referida al concepto de justiprecio, en su cuantificación económica, al no resultar de aplicación la Ley de Expropiación Forzosa, pues la valoración de los daños y perjuicios alegados por la parte demandante, pueden cuantificarse perfectamente por medio de la correspondiente prueba pericial, referida siempre a acreditar los daños o perjuicios reales, efectivos y objetivos, y no las expectativas, conjeturas o incluso la indemnización de daños futuros*».

Sobre el particular, además de en otros Dictámenes sobre este particular, también en nuestro DCC 37/2018, de 1 de febrero, afirmábamos que:

«Ahora bien, el lucro cesante es un concepto que ha sido objeto de elaboración doctrinal y jurisprudencial, y que responde, a «las ganancias que se hayan dejado de obtener, en cuanto actúan como frustración de un aumento del patrimonio de quien resulta perjudicado, teniendo aplicación general, habiéndose mostrado la jurisprudencia al respecto restrictiva, pues excluye el ámbito de tales ganancias las futuribles, que son simples expectativas, pero no consolidadas por presentarse dudosas, al responder a supuestos carentes de realidad y de resultado inseguro, por estar desprovistos de constatada certidumbre, siendo así que las ganancias que pueden reclamarse son aquéllas en que concurre verosimilitud suficiente para poder ser reputadas como muy probables, en la mayor aproximación a su certeza efectiva; en todo caso, es preciso que se haya practicado prueba suficiente, respecto a la relación de causalidad entre el evento y las consecuencias negativas del mismo, con relación a la pérdida de provecho económico» (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1996)».

2. Este Consejo vuelve a coincidir con la Propuesta de Resolución en que el reclamante no ha acreditado un perjuicio real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado, ya que el certificado de (...) -única documentación aportada- nada prueba, siendo el supuesto daño -la pérdida de valor del inmueble o de las rentas por no poder dedicarlo a voluntad a usos residencia y turístico-, en todo caso, un daño potencial o futuro, basado en una mera expectativa, por lo que falta otro de los elementos para poder apreciar la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador.

3. A propósito de este concreto pormenor, de cualquier modo, resulta procedente dar respuesta también a las observaciones del reclamante formuladas en su escrito presentado el 24 de mayo de 2019, ya citado, que tratan de fundamentar su pretendido derecho a alternar el uso residencial con el turístico.

Según señala, en el momento en que se autorizó la edificación y, luego, la utilización turística, del inmueble en cuestión, el Derecho urbanístico español preconstitucional aún no diferenciaba entre el uso residencial y el turístico. Según el reclamante, *«el uso turístico diferente del residencial es una creación jurídica reciente, cuando ya estaba edificado casi todo San Bartolomé de Tirajana (sic)»*, y *«el concepto de alojamiento turístico se ata al concepto de habitabilidad, sin que ello deteriore la selección de uso y la pérdida de su naturaleza como vivienda»*. Como manifestación de la inexistencia -entonces- de diferencias entre los usos residencial y turístico, y su coexistencia en un mismo inmueble, el escrito de observaciones que se comenta cita el art. 1.1.2 de las Normas Subsidiarias de San

Bartolomé de Tirajana, de 1987 y que eran las vigentes al construirse y empezar a utilizarse el edificio, y también la regulación por el subsiguiente Plan General (1996) de un uso específico de segunda residencia. A partir de esta constatación el reclamante considera que la modificación legislativa de 2017 vino a alterar el marco legal de principios de los años setenta del pasado siglo, caracterizado por la indefinición de diferencias entre los usos residencial y turístico, y su derivada coexistencia; y justamente este cambio legislativo habría desconocido su derecho a la alternancia de usos, por lo que tendría que ser indemnizado.

En apoyo de su argumentación el reclamante cita también una STSJ de Canarias (cuya fecha y número no aporta, pero que se corresponde con la 1481/2017, de 21 de marzo, confirmada en casación por la STS 1766/2018 de 12 diciembre), que en su FJ 3º advierte que «(...) *las zonas turísticas se establecen sobre territorios en los que previamente pueden haberse implantado usos residenciales*». Ello resulta innegable; en los suelos calificados de turísticos pueden coexistir usos residenciales, cuando así lo permite el planeamiento, o cuando se hubieran consolidado en las condiciones legalmente fijadas. Pero tal evidencia en nada fundamenta un derecho a la libre alternancia de usos en cualquier caso y circunstancia.

De entrada, ha de señalarse que el reclamante atribuye erróneamente a la Ley la definición de los usos de los suelos o de los edificios e instalaciones. Ya desde la Ley de 12 de mayo 1956 (art. 3) se atribuye al plan la definición de los usos del suelo y los edificios; y así las sucesivas leyes urbanísticas españolas hasta el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por RDL 7/2015, de 30 de octubre (art. 4.1). La legislación sectorial define algunos usos (así, el art. 2.2 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias enumera las distintas actividades del sector turístico, lo que define diversas modalidades de usos); pero siempre es el plan el que define tales usos en relación con concretos suelos o inmuebles. De ahí que el derecho al uso provenga de la ordenación urbanística, y no directamente de la Ley.

En consecuencia, cualquier pretensión indemnizatoria fundada en cambios que pretendidamente hayan supuesto limitaciones a los usos urbanísticos habrá que encuadrarla en el marco de la innovación del planeamiento; pero no en modificaciones legales, pues como se ha indicado la Ley no define los usos en particular.

Las Normas Subsidiarias de San Bartolomé de Tirajana regularon los usos residenciales, y su coexistencia con los turísticos, y así también el Plan General

municipal de 1996; cualquier cambio sobrevenido en la ordenación de los usos ha de referirse a las consecuencias de la modificación del planeamiento vigente, pero no podrá atribuirse a los cambios legales, como pretende el reclamante.

VI

1. A continuación, debemos constatar si existe responsabilidad del Estado legislador, determinando si efectivamente la norma produce el daño por el que se reclama; en otros términos, si es a ella a la que se debe la causación de dicho daño alegado.

Como ya se ha indicado, el art. 32.3 LRJSP expresa que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiadora de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen. Y uno de los requisitos esenciales legalmente requeridos para el surgimiento de la indicada responsabilidad patrimonial es así la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.

A tal efecto procede ahora verificar si el inmueble a que se refiere el reclamante resulta incluíble en el supuesto fáctico descrito por la tan mentada Disposición Transitoria Séptima. Constituye el ámbito de aplicación de la citada Disposición Transitoria los usos residenciales que cumplan las siguientes condiciones:

- que ya existan como usos residenciales el 1 de enero de 2017.
- en parcelas calificadas de uso turístico,
- en aquellos territorios cuyos planes hayan ejecutado la especialización de usos que, en el objetivo iniciado por la Ley de Directrices, expresamente recoge la legislación turística en el art. 25 de la Ley 2/2013.

En el supuesto que nos ocupa, en cuanto al primer requisito, que se trate de usos residenciales ejercidos como tales el 1 de enero de 2017, el reclamante señala en su escrito inicial que en el inmueble se desarrollaban en aquel momento usos residenciales, algo que no ha resultado probado. Tampoco ha quedado probada por el reclamante la alternancia de usos que proclama, al no presentar la prueba que la fundamentara y que le había reclamado la Administración instructora e, igualmente,

no ha quedado acreditada la calificación como de uso turístico de las parcelas sobre la que se asienta la edificación que integra el referido apartamento.

Y en cuanto al tercer requisito, que el edificio se ubique en un área donde el planeamiento ha establecido la especialización de usos, tampoco se cumple en este caso. Efectivamente, el planeamiento aplicable a esta zona era hasta época reciente el Plan de General de Ordenación urbana de 1996, si bien también viene afectado por el Plan de Modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana, con la denominación de «*Maspalomas Costa Canaria*», aprobado por Decreto del Gobierno 90/2012, de 22 de noviembre, y por el Plan de Modernización, mejora e incremento de la competitividad del ámbito de «*El Veril*», aprobado por Decreto 373/2015, de 7 de consistente en la implantación de un equipo estructurante turístico y determinadas actuaciones públicas.

Sólo el Plan de Maspalomas Costa Canaria incorporó una previsión de especialización de usos; pero tal instrumento de ordenación ha sido recientemente anulado por el Tribunal Supremo mediante sentencia de fecha 18 de octubre de 2018 por la que se ha desestimado el recurso de casación n.º 2621/2017 interpuesto contra la sentencia de fecha 13 de diciembre de 2016 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias contra el citado Decreto 90/2012, de 22 de noviembre. En consecuencia, al haber sido declarada la nulidad de dicho Plan, tampoco se cumple el requisito de la especialización de usos incluido en la comentada Disposición Transitoria Séptima.

El planeamiento vigente en Adeje, lugar en el que se encuentran situados los establecimientos denominados «(...)» y «(...)» a los que pertenecen respectivamente la unidades de alojamiento número (...) y número 570, viene constituido por el Plan General de Ordenación municipal aprobado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el día 5 de abril de 2004, y por los siguientes Planes de Modernización: - Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Costa Adeje, aprobado por Decreto 104/2015, de 22 de mayo (BOC 23 de julio de 2015).- Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de La Caleta-Playa Paraíso-Callao Salvaje, aprobado definitivamente y de forma parcial por Decreto 20/2016, de 21 de marzo (BOC n.º 67, de 8 de abril de 2016). Posteriormente por Decreto 99/2016, de 18 de julio (BOC n.º 143, de 26 de julio de 2016), mediante Decreto 157/2016, de 19 de diciembre (BOC n.º 250, de 27 de diciembre de 2016) y Decreto 79/2018, de 21 de mayo, se aprobaron los restantes ámbitos suspendidos (BOC 29 de mayo de 2018). Debe señalarse que

teniendo en cuenta que los planes de modernización son instrumentos de ordenación urbanística que complementan y, en su caso, sustituyen las determinaciones urbanísticas vigentes, estableciendo la ordenación completa de su área de intervención (art. 7.1 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo), allí donde existan ambos tipos de instrumentos, prevalecerán las determinaciones del plan de modernización.

El complejo denominado (...) y (...) se encuentran incluidos en el ámbito de actuación del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Costa Adeje (según plano OE-1 que delimita su ámbito de ordenación), por lo que se puede afirmar que en el correspondiente territorio se ha producido la especialización de usos. Ahora bien, en relación al requisito de que la parcela esté calificada como turística, el propio reclamante se encarga de refutar cuando expone que *«desde la fecha que la edificación obtuvo licencia de primera ocupación, invariablemente el uso previsto en la legislación y en los instrumentos de ordenación urbanística y territorial ha sido el residencial»*, aunque contrariamente esgrime que el 1 de enero de 2017 el uso de su apartamento se encontraba en *«explotación turística»*, por lo que difícilmente se puede imputar responsabilidad patrimonial a la Administración como consecuencia de la promulgación de la disposición transitoria séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, cuando no se dan los presupuestos necesarios para aplicación de la misma.

En fin, los apartamentos por los que reclama (...) no se ha acreditado que tuvieran el 1 de enero de 2017 uso residencial, y no se ubicaban en un área en la que el planeamiento hubiera establecido la especialización de usos. No respondían al diseño fáctico a que se refiere la Disposición Transitoria Séptima, por lo que no cabe plantear que su establecimiento normativo por efecto del cambio legal introducido por la Ley 4/2017 pudiera afectarle, ni podrá en consecuencia obtenerse reparación indemnizatoria de un daño no producido.

La Propuesta de Resolución, además de recoger la doctrina expuesta respecto de la Disposición Transitoria Séptima aplicándola al caso que nos ocupa, señala que la pretensión resarcitoria adolece de prueba que la fundamente, particularmente la planteada por la instrucción y no atendida por el reclamante. Sin embargo, este Consejo reitera que, en rigor, no sería necesario apreciar esa falta de acreditación para coincidir en la inexistencia de relación de causalidad y, por ende, de daño, porque por pura lógica no puede existir con la aplicación de la Disposición Transitoria Séptima al presente supuesto, pues como se explica enseguida su aplicación,

primero, parte de la premisa de que la prohibición de alternar el uso a voluntad viene impuesta por la Ley 2/2013, y segundo, su aplicación supondría el disfrute de un régimen más beneficioso para el propietario del inmueble al exonerarlo, mediante la situación legal de consolidación del inmueble, de la declaración de incumplimiento de cambio de uso no autorizado y la consiguiente sujeción al régimen restrictivo de sustitución.

2. Como en similares casos anteriores, en éste el interesado atribuye a la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la causación de un daño, pues le impide alternar a su voluntad el uso residencial de su apartamento con el uso turístico.

Tal Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias es del siguiente tenor:

«Disposición Transitoria Séptima. Usos residenciales en zonas turísticas.

1. Los usos residenciales ya existentes el 1 de enero de 2017 en parcelas calificadas de uso turístico en el momento en que la ordenación urbanística haya ejecutado la especialización de usos en las zonas turísticas a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se consideran compatibles, quedando en situación legal de consolidación, sin que sea aplicable la declaración de incumplimiento del uso efectivo en aplicación del supuesto de cambio de uso no autorizado al que se refiere la legislación turística.

2. No obstante, la situación legal de consolidación a que se refiere el apartado anterior se limita única y exclusivamente a la continuidad de los usos residenciales existentes, quedando prohibidos los nuevos usos residenciales, así como el cambio de dicho uso a cualquier otro diferente del uso turístico asignado por el planeamiento, cuando ello afecte al principio de unidad de explotación fijado en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias».

Para poder apreciar el alcance de la norma ya nuestro Dictamen 36/2020, de 24 de enero pone en relación el anterior precepto con los demás que regulan la cuestión de la especialización de usos en suelo turístico, y más particularmente con los arts. 3, c), 5.2 y en los 23, 24 y 25 de la Ley 2/2013, en su redacción original. Precisamente para reconducir la residencialización de las áreas turísticas (finalidad de esta normativa, según art. 3) se postula en el art. 5.2 que: *«En los establecimientos turísticos autorizados en suelos de uso turístico, independientemente de que se hayan erigido en parcelas o solares con uso mixto, no se permitirán cambios de uso de sus unidades de alojamiento turístico en*

residenciales». Además, para alcanzar los objetivos que la Ley pretende el art. 25 introduce la técnica de la especialización de usos, del siguiente tenor:

«Especialización de usos en las zonas turísticas.

1. El planeamiento urbanístico o los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, dividirán en recintos de intervención el suelo turístico donde coexistan usos turísticos y residenciales, bien por residencialización de establecimientos turísticos, bien porque el planeamiento anterior permitía indistintamente ambos usos, con objeto de encauzar su especialización en áreas de uso turístico exclusivo, de uso residencial exclusivo, o de compatibilidad. Al propio tiempo se programarán los plazos, medidas de compensación y condiciones en que deben llevarse a cabo los cambios desde el uso efectivo al asignado, y el régimen en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación aplicable a los establecimientos turísticos que no se adapten a los cambios de uso.

2. El estudio del área o recinto analizará pormenorizadamente la tipología, calidad y densidad de la edificación residencial y turística, los espacios libres y equipamientos disponibles y la calidad de los servicios e infraestructuras, identificando las carencias existentes, con objeto de especializar las áreas en uno u otro uso o si, justificadamente, en función del diagnóstico efectuado, se opta por la compatibilidad de usos.

3. Con objeto de que se mantengan niveles de calidad adecuados, el plan preverá el mantenimiento y, si es viable, el incremento de las actuales reservas de espacios libres, equipamientos y dotaciones; y adoptará las medidas necesarias para ejecutar los mismos, así como las infraestructuras y servicios necesarios que requiera el área o sector».

3. De lo anterior se aprecia que las limitaciones contenidas en la Disposición Transitoria que se analiza no son introducidas *ex novo* por ella, antes al contrario, forman parte, según el preámbulo de la Ley 2/2013, de una política concreta, a saber: la reconducción de la residencialización de los establecimientos turísticos, que afecta a varias zonas de nuestros núcleos turísticos, en ocasiones con gran amplitud, que obliga al legislador a establecer el deber de los propietarios a atenerse al uso efectivo que ostenten las parcelas turísticas según el planeamiento y las autorizaciones obtenidas, ofreciendo diversos criterios para la especialización de las distintas áreas en el uso más adecuado, residencial o turístico, y los supuestos excepcionales de compatibilidad.

Todo ello se incluye en una política pública desde la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, para la que ha sido un objetivo que desde el planeamiento se evite el uso mixto, por el deterioro que la situación causa en la

oferta turística, tratando de especializar hacia el uso residencial o hacia el uso turístico. En este sentido, la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo establece:

«La afección entre los usos turístico y residencial tienen su origen básicamente en los diferentes hábitos, horarios, actitudes y necesidades de los residentes y los visitantes y en el uso diferente que ambos colectivos hacen tanto del espacio edificado como del espacio urbano; pero también en la reiterada experiencia de la utilización turística irregular de las edificaciones destinadas a uso residencial, fuera del control y la garantía de calidad y servicio que constituyen el objetivo de la regulación turística. Por unas y otras razones, las Directrices consideran que se debe evitar el uso mixto, por el deterioro que la situación causa en la oferta turística, revisando los instrumentos de planeamiento que permitan ambos usos en un mismo ámbito o sector, con el fin de especializar íntegramente los espacios en uno u otro destino.

En el caso de áreas en las que se encuentren consolidados ambos usos, el planeamiento tendrá entre sus objetivos deslindarlos y, en su caso, ordenar el proceso de transformación hacia la especialización. En estos casos, corresponde al planeamiento lograr una paulatina especialización del espacio, incluso de partes del mismo, excluyendo exclusivamente la posibilidad de nuevas implantaciones de ambos usos en una misma parcela, primando el mantenimiento del uso turístico alojativo sobre el residencial, sobre todo en las áreas que el planeamiento considere las más idóneas para alojamiento turístico insular».

Como venimos exponiendo en los casos similares que hemos dictaminado, el precepto al que se le imputa la causación del daño se incardina dentro de una política pública de protección del suelo tendente a evitar y combatir la residencialización de zonas turísticas, acordada por el Parlamento de Canarias, y desarrollada a través del planeamiento, territorial y municipal, que se inicia en 2003. De hecho este Consejo ha dictaminado tanto el proyecto de Ley, como el Reglamento de desarrollo (DDCCC 466/2012, de 6 de octubre, y 175/2015, de 6 de mayo), sin que apreciara que esa política fuera contraria a Derecho o que pudiera producir daños antijurídicos, por lo que, al ejercerse la potestad legislativa dentro de su amplia libertad de configuración normativa estableciendo una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales que tienen en cuenta las exigencias del interés general, los propietarios de dichos inmuebles tienen el deber de soportar las consecuencias de esas limitaciones, lo que -en palabras del TC- *«excluye el derecho a indemnización, ya que prevalece la potestad de innovación normativa, con el fin de que no queden petrificadas regulaciones al margen de la evolución real de los intereses generales y del ejercicio de las facultades de apreciación de los órganos llamados a velar por ellos».*

Como igualmente señalábamos en los Dictámenes anteriores emitidos en supuestos similares al que se analiza (por todos, DCC 29/2020, de 24 de enero): *«Y sobre lo que la nueva regulación plantea, por lo demás, es preciso ahora volver a insistir: en ausencia en la normativa precedente (Ley 2/2013) de una previsión favorable a la continuidad de los usos residenciales en zonas turísticas, ésta es la apertura que propicia la nueva Disposición Transitoria Séptima que se añade ahora a la indicada normativa (por virtud de la Ley 4/2017), y en eso consiste justamente el “novum” que aporta a ella, bien que, limitadamente, para los usos residenciales que cumplan determinados requisitos que ya han sido reseñados (que ya existan el 1 de enero de 2017; en parcelas calificadas de uso turístico; en aquellos planes que hayan ejecutado la especialización de usos). En tal caso, quedan excluidos de la declaración de incumplimiento del uso efectivo (en aplicación de cambio de uso no autorizado), y consiguientes consecuencias, que de otro modo tendrían lugar.*

Y en la medida que propicia esta apertura favorable al mantenimiento (compatibilidad) de tales usos residenciales, le es dable asimismo a esta disposición Transitoria, no sólo delimitar los supuestos a los que se contrae su aplicación, sino también establecer el régimen jurídico al que quedan sujetos (situación legal de consolidación) y las condiciones que igualmente quedan obligados a observar (se admite así la continuidad de los usos residenciales existentes, pero no caben nuevos usos residenciales ni tampoco el cambio de dicho uso a cualquier otro diferente del uso turístico asignado por el planeamiento cuando afecte el principio de unidad de explotación)».

Pues bien, sobre la base expuesta, lo que viene a hacer la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, es flexibilizar los efectos de la especialización y la limitación del cambio de uso al permitir la compatibilidad de usos residenciales en zonas turísticas cuando ese uso residencial ya existiera el 1 de enero de 2017 en parcelas calificadas de uso turístico en el momento en que la ordenación urbanística haya ejecutado la especialización de usos en las zonas turísticas a que se refiere el art. 25 de esta Ley, quedando en situación legal de consolidación, sin que sea aplicable la declaración de incumplimiento del uso efectivo en aplicación del supuesto de cambio de uso no autorizado al que se refiere el art. 24, aunque dicha situación legal de consolidación se limita única y exclusivamente a la continuidad de los usos residenciales existentes, quedando prohibidos los nuevos usos residenciales, así como el cambio de dicho uso a cualquier otro diferente del uso turístico asignado por el planeamiento, cuando ello afecte al

principio de unidad de explotación fijado en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Dicho en otros términos, esta disposición Transitoria Séptima, pese a las obligaciones de especialización de uso y prohibiciones de cambios que ya establecen los arts. 5, 23 y 25 de la Ley 2/2013, flexibiliza las exigencias que resultan de estos preceptos a quienes se encuentran incurso en el ámbito de aplicación de la citada disposición al permitir la continuidad de uso residencial en zonas turísticas, quedando el inmueble -siempre que existiera el uso residencial a fecha de 1 de enero de 2017 en parcelas calificadas de uso turístico en el momento en que la ordenación urbanística haya ejecutado la especialización de usos en las zonas turísticas- en situación legal de consolidación -por lo que no les va a ser aplicable la declaración de incumplimiento de cambio de uso no autorizado del art. 24 de la Ley-, pero prohíbe tanto nuevos usos residenciales de inmuebles dedicados al uso turístico distintos al supuesto previsto, como el cambio a otros usos distintos de los inmuebles a los que se les permite mantener el uso residencial en zonas turísticas.

En definitiva, manifestábamos en el citado DCCC 36/2020 (entre otros) que la imposibilidad legal de alternar a voluntad del propietario del apartamento el uso residencial con el uso turístico la introduce y proviene el texto original de la propia Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (arts. 5, 23 y 25), no del introducido por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que se limita a incorporar la Disposición Transitoria Séptima que mitiga los efectos de los preceptos mencionados de aquella, permitiendo en concreto que determinados inmuebles destinados a uso residencial en zonas turísticas puedan quedar en situación legal de consolidación si cumplen con determinados requisitos, exceptuándolos así de que se les aplique la declaración de incumplimiento de cambio de uso no autorizado, declaración que implicaría la sujeción de dichos inmuebles al régimen restrictivo de sustitución.

A tenor de las consideraciones precedentes, este Consejo Consultivo -en el citado DCCC 36/2020 y en otros concordantes- llegó a la conclusión de que no existe relación de causalidad entre la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y los supuestos daños alegados (pérdida de valor del inmueble como consecuencia de la especialización de uso y consecuente

imposibilidad de cambio de uso, a voluntad, del mismo), pues al supuesto que nos ocupa no le es de aplicación la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (que introduce Disposición Transitoria Séptima) que excepciona las limitaciones impuestas, como se viene razonando, por los arts. 5, 23, 24 y 25 de la originaria Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Eso supone que el pretendido daño derivado de la regulación legal no provendría de la última citada Ley 4/2017, sino que la limitación -legítima, por otro lado- habrá de situarse en la regulación original de la Ley 2/2013, nada menos que cuatro años antes.

4. Dicho en otras palabras, la aprobación de la Disposición Transitoria Séptima en ningún caso produciría el daño alegado, sea porque no cumple los requisitos para su aplicación, como razona la Propuesta de Resolución, sea porque, aunque lo fuese, supondría que el supuesto daño (prohibición de alternar, a voluntad, el cambio de uso) lo causó la redacción originaria de la Ley 2/2013, que la aplicación de la Disposición Transitoria Séptima habría mitigado con el disfrute de un régimen más beneficioso para el propietario del inmueble, como se ha explicado.

Como expresa el art. 32.3 LRJSP, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen, en la que uno de los requisitos esenciales es la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.

Como hemos razonado, la supuesta lesión (pérdida de valor del inmueble o de las rentas provenientes de poder alternar, a voluntad, el uso del mismo) no es consecuencia de la aplicación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, sea porque no le es de aplicación, sea porque habiéndose aplicado, el supuesto daño lo causó la Ley 2/2013.

Finalmente, no existe relación de causalidad entre la aprobación de la norma y los daños por los que se reclama, por lo que sin ese requisito no es posible el

nacimiento de la responsabilidad del Estado Legislador, de lo que sigue que se ha de desestimar, como plantea la Propuesta de Resolución, la reclamación del interesado.

VII

1. En definitiva, la Propuesta de Resolución se ajusta a Derecho al desestimar la reclamación del interesado como consecuencia de los daños derivados de la promulgación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, ya que tal modificación legislativa no le produce el daño alegado -la pérdida de valor del inmueble o de las rentas por no poder dedicarlo a voluntad a usos residencia y turístico- puesto que dicha norma se limita a excepcionar las limitaciones impuestas por los arts. 5, 23, 24 y 25 de la originaria Ley 2/2013, no siéndole de aplicación.

2. Pero, aun en el caso que lo fuera, el precepto que -se alega- produce el daño por el que se reclama se incardina dentro de una política pública de protección del suelo tendente a evitar y combatir la residencialización de zonas turísticas, acordada por el Parlamento de Canarias, y desarrollada a través del planeamiento, territorial y municipal, que se inicia en 2003, por lo que este Consejo entiende que sigue una senda que se enmarca dentro de una normativa que no aprecia que sea contraria a Derecho o que produzca daños antijurídicos, por lo que los propietarios de dichos inmuebles tienen el deber de soportar las consecuencias de las eventuales limitaciones que pueda producir. Esto es, de existir daño, este no sería antijurídico; ergo, falta este otro de los elementos igualmente imprescindibles para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial.

3. Por su parte, este Consejo reitera que no se ha lesionado la confianza legítima, derivada del principio de seguridad jurídica, porque el cambio de regulación (sobre los usos residenciales en zonas turísticas) se inició al menos con la Ley 2/2013, por lo que la introducción de la disposición transitoria que nos ocupa no puede ser tildada como una actuación sorprendente e inesperada o incoherente, de lo que se desprende que no pudo haberse erosionado confianza alguna. Antes, al contrario, la coherencia del Legislador ha ido en sentido inverso: dirigida a la consecución de una política concreta, la reconducción de la residencialización de los establecimientos turísticos, estableciendo desde 2003 el deber de los propietarios de atenerse al uso efectivo que ostenten las parcelas turísticas según el planeamiento y las autorizaciones obtenidas, que la disposición cuestionada mitiga si se cumplen

determinados requisitos. En consecuencia, tampoco habría antijuridicidad en el supuesto daño infringido.

4. Por último, el reclamante no ha acreditado un perjuicio real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado, ya que el certificado de (...) nada prueba, siendo el supuesto daño -la pérdida de valor del inmueble o de las rentas por no poder dedicarlo a voluntad a usos residencial y turístico-, en todo caso, un daño potencial o futuro, basado en una mera expectativa. Por tanto, falta otro de los elementos necesarios en el nacimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria por los daños ocasionados por la promulgación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, por no concurrir los requisitos esenciales para apreciar la responsabilidad patrimonial del legislador autonómico, se ajusta a Derecho.