



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 289/2023

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de junio de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio público de urbanismo (EXP. 255/2023 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado el 25 de mayo de 2023, con entrada en el Consejo Consultivo el 26 de mayo de 2023, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual contra el Ayuntamiento de San Bartolomé de Lanzarote, iniciado el 28 de diciembre de 2018, a instancia de (...) en nombre y representación de (...), en solicitud de una indemnización por el perjuicio patrimonial derivado, presuntamente, de no poder llevar a cabo la puesta en funcionamiento de una actividad industrial por falta de infraestructura eléctrica necesaria para el suministro en la Unidad de Actuación en la que se sitúa la nave, después de haber obtenido los permisos correspondientes.

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en 1.154.355,22 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, según el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC). La legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento para solicitarlo deriva del art. 12.3 LCCC.

3. En el procedimiento incoado la empresa reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Públicas (LPACAP)], puesto que se reclama por los perjuicios de carácter económico sufridos, como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público de urbanismo. No obstante, la representación de (...) para actuar en nombre de (...), se deduce indirectamente de la documentación del expediente administrativo, ya que no consta poder, escrituras de constitución, ni estatutos de la sociedad.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento como titular del servicio público al que se imputa el daño.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada Ley 39/2015; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

También resultan aplicables la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) y el Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 LMC, corresponde al Sr. Alcalde-Presidente la competencia para su resolución.

6. La reclamación se interpone el 28 de diciembre de 2018, habiéndose emitido informe de compatibilidad favorable el 8 de septiembre de 2015 y licencia de obras el 6 de noviembre de 2017, notificada a la entidad interesada el 15 de noviembre de 2017. Realizada la ejecución de las obras, se informa por (...) a (...) que no se puede obtener el suministro el 19 de diciembre de 2017, y comunicado a (...) por una Consultora de Ingeniería de Proyectos y Servicios, en escrito fechado el 27 de diciembre de 2018, que el proyecto se encuentra pendiente de verificación y certificación por parte de organismo de inspección, control y prevención del cumplimiento de los requisitos técnicos legales de seguridad industrial y que esa inspección no se puede llevar a cabo y así disponer del certificado final de obra puesto que no dispone de suministro eléctrico (infraestructura eléctrica en la Unidad de Actuación n.º 1 de la (...), ni de baja tensión, ni de alta tensión).

A la vista de la información complementaria facilitada tras nuestro Dictamen 75/2023, de 2 de marzo, no tenemos constancia fehaciente de la fecha de la notificación de la información de (...) a (...) de que no se puede obtener el suministro. En principio, con la información disponible y aplicando el principio *pro*

actione la reclamación estaría interpuesta en plazo, pues se habría comunicado por (...) a (...) que no puede obtener el suministro el 19 de diciembre de 2017, y comunicado por una Consultora a (...) el 27 de diciembre de 2018 que la inspección de seguridad industrial no se puede llevar a cabo, y así disponer del certificado final de obra, puesto que no dispone de suministro eléctrico.

II

Los hechos por los que se reclama una indemnización por (...) en nombre y representación de (...), son los siguientes:

«A.-Que por Resolución número 1414/2015 de 8 de septiembre, el Concejal Delegado del Área de Urbanismo de ese Ayuntamiento, dentro del expediente nº 2015001157, acordó informar favorablemente la solicitud con número 23.189/ 2015, de 1 de septiembre, de registro de entrada en este en este Ayuntamiento, presentada por mi representada, por la que instó la emisión del informe de compatibilidad al que hace referencia el artículo 9.1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, para instalar una industria de bollería y pastelería, a ubicar en una nave de la calle (...) término municipal de San Bartolomé, conforme se señala en el apartado de conclusiones del informe de fecha 8 de septiembre de 2015 emitido por los servicios técnicos municipales, que sirve de motivación a la presente resolución, en el que se condicionó dicho informe favorable a dos puntos:

1.- A la obtención, con carácter previo al ejercicio de la actividad objeto de este informe, del correspondiente título habilitante, de acuerdo con la Ley 7/2011, de 5 de abril.

2.- A la obtención del correspondiente título habilitante en materia de obras.

B.- Con fecha 3 de noviembre de 2017 el Concejal Delegado de Urbanismo emitió Resolución, dentro del expediente 2016002333, por la que se otorgó a mi apoderada "licencia urbanística para la realización de obras consistentes en la adecuación de nave en la calle en (...), nave 1, Unidad de Actuación nº 1 (...), de este término municipal, con arreglo al proyecto redactado por el ingeniero industrial (...) con visado de fecha 27 de septiembre de 2016 por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Tenerife, proyecto de actuaciones estructurales redactado por el Ingeniero Técnico Industrial con visado de fecha 23 de junio de 2017 por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de la Provincia de Las Palmas y anexos presentados.

Todo ello de acuerdo con el artículo 166.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la ley de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales Protegidos y los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2011, de 5 de abril de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

Que con fundamento con los anteriores títulos habilitantes mi representada ha realizado y acabado completamente las obras de reforma de instalaciones de la Nave 1 sita en la calle (...) de (...), destinadas a la implantación de una industria de bollería y pastelería.

Que a pesar de que por parte del Ayuntamiento se autorizó a mi mandante para ejecutar la obra dicha y desarrollar la actividad de referencia lo cierto es que una vez realizado por mi representada al desembolso correspondiente se nos comunica por parte de la compañía eléctrica (...) que la Unidad de Actuación en la que se sitúa la nave en la que se ha desarrollado la obra y la instalación de bollería y pastelería no dispone de la infraestructura necesaria para el suministro eléctrico de baja tensión ni tampoco de alta tensión.

Que los efectos acreditativos y oportunos adjunta como documento número 1 informe técnico emitido por la sociedad de ingeniería Partner Services Cold SL acreditativo de lo aquí expuesto.

Por otro lado, también se adjunta como doc 2 comunicación remitida a mi representada por parte de (...) en la que se nos indica que no se puede proceder al suministro de energía eléctrica solicitado por esta parte por cuanto que el Ayuntamiento de San Bartolomé (que es el organismo que debe determinar la necesidad de implantación de la infraestructura eléctrica necesaria) no ha informado de dicha compañía eléctrica de que sea necesario la ejecución de las obras necesarias para ello.

En conclusión, es directamente imputable a la actuación de esa Administración los daños y perjuicios que se le puedan irrogar a mi representada por el hecho de que no se pueda llevar a cabo la puesta en funcionamiento de la actividad de Bollería y Pastelería de constante referencia».

Por ello, en escrito posterior cuantifica la indemnización reclamada inicialmente en 638.871,47 euros, y, más tarde, en 1.154.355,22 euros.

III

1. Constan en el expediente los siguientes antecedentes:

1.1. Informe de Compatibilidad Urbanística emitido por la Arquitecta Técnica municipal, de fecha 08/09/2015, expediente n.º 2015001157, a solicitud de (...) (sic) en el que tras el análisis del planeamiento urbanístico que ordena la (...) donde se ubica la nave industrial donde se pretende desarrollar la actividad, así como la normativa aplicable, se informa favorablemente la compatibilidad del uso de industria de bollería y pastelería en dicha nave, condicionado a la obtención con carácter previo al ejercicio de la actividad del correspondiente título habilitante exigido por la normativa de actividades clasificadas, así como a la obtención del

correspondiente título habilitante en materia de obras exigido por la normativa urbanística.

1.2. Informe Jurídico de Secretaría, de fecha 05/10/2017, expediente n.º 2016002333, sobre solicitud de obras de adecuación de la nave industrial efectuada por (...), en el que considerados los antecedentes de hecho (documentación aportada) y la normativa urbanística aplicable (el inmueble se encuentra fuera de ordenación), se informa favorablemente el proyecto de obras de adecuación del local (la nave industrial), condicionado a la subsanación con carácter previo a la puesta en funcionamiento de la actividad de las deficiencias que se hacen constar en el informe técnico municipal de 7 de agosto de 2017, debiendo pagarse la tasa por licencia urbanística (1.875 euros de cuota) y, en la misma resolución que se conceda la licencia, aprobarse la liquidación provisional del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (que teniendo en cuenta el presupuesto de ejecución de las obras, su cuota asciende a 12.454 euros), informando asimismo sobre el órgano competente para el otorgamiento de la licencia y reiterando la necesidad de título habilitante previo al inicio de la actividad.

1.3. También consta en el expediente Decreto 2280/2017, de 6 de noviembre, del Concejal Delegado del Área de Urbanismo, por el que se concede a (...), licencia urbanística para la realización de obras consistentes en la adecuación de nave en calle (...), nave 1, Unidad de Actuación n.º 1 (...), con determinadas condiciones y debiendo efectuar subsanaciones con carácter previo a la puesta en funcionamiento de la actividad.

2. Las principales actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial son las siguientes:

2.1. Mediante escrito con registro de entrada n.º 28334 de fecha 28 de diciembre de 2018, (...), en nombre y representación en calidad de Administradora Única de (...), se inició el expediente n.º 2018005912, durante la tramitación del cual la reclamante solicitó que se procediera a reconocer su derecho a una indemnización de 1.154.355,22 euros por la inversión realizada de ejecución de obras de adecuación de una nave para la instalación de una actividad industrial de «Pastelería» sita en calle (...), nave 1, Unidad de Actuación n.º 1, las cuales fueron otorgadas mediante la correspondiente autorización urbanística precisa para ejecutar las obras de adaptación (Expediente n.º 2015001157 y 2016002333) y, sin embargo, no ha podido llevar a cabo la puesta en funcionamiento de la actividad al no disponer

de la infraestructura necesaria para el suministro eléctrico de baja tensión, ni tampoco de alta tensión, al no haber realizado las obras el Ayuntamiento.

2.2. Por Decreto 4059, de 31 de octubre de 2019, del Concejal Delegado de Servicios Públicos, se incoa el procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrando instructor y secretario, así como solicitando los informes que procedan.

2.3. Notificada dicha resolución a la reclamante, ésta presenta determinada documentación relativa al contrato de arrendamiento de la nave industrial y a los gastos de inversión efectuados para la puesta en marcha de la actividad, al objeto de cuantificar los daños producidos.

2.4. El 18 de febrero de 2020 se solicita por el instructor informe a la Oficina Técnica del Ayuntamiento sobre la titularidad de la vía donde se ubica la nave y a Secretaría sobre la infraestructura eléctrica de la Unidad de Actuación donde se ubica la nave industrial.

2.5. Consta Informe y resolución, de fecha 04/03/2020, de la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias, sobre la reclamación del Ayuntamiento de San Bartolomé de Lanzarote en relación con las condiciones del convenio suscrito con (...), para dotar de suministro eléctrico la (...) (Exp.: DAT-19/008), en la que se resuelve estimar la reclamación presentada por el Ayuntamiento de San Bartolomé el 26/09/2019 y que (...) *debe atender la solicitud de suministro de (...) por un valor de 100 kW. los cuales deben ser nuevamente solicitados, en su caso, y que serán adscritos a la FASE I del contrato firmado entre el Ayuntamiento de San Bartolomé y (...) para la electrificación de la (...), Comercial y de Servicios de (...)*».

2.6. Con fecha 30/09/2020 se emitió Informe Jurídico de Secretaría, en cumplimiento de requerimiento del Instructor de fecha 18/02/2020, en el que, entre otros aspectos, en los antecedentes de hecho, se dice lo siguiente:

«PRIMERO.- La unidad de actuación nº 1 constituye una porción de suelo a la que la modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento de este Municipio, aprobada definitivamente por acuerdo de la entonces denominada Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), adoptado en sesión celebrada el día 4 de junio de 1998 (B.O.C. nº 99, de 5 de agosto de 1998), cuya normativa se publicó íntegramente en el B.O.P. nº 49, de 15 de abril de 2005, clasifican como suelo urbano en la categoría de no consolidado por la urbanización.

SEGUNDO.- En la actualidad la unidad de actuación nº 1 tiene asignado como sistema de ejecución o actuación, un sistema privado, por acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2013 (Exp 19/2012-S), todo ello de

conformidad al entonces vigente artículo 96.2 del TRLOTC, aprobado por D.L 1/2000 de 8 de mayo, rigiendo el procedimiento para el establecimiento del concreto sistema de ejecución privado por los artículos 66 o 69 del Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por decreto 183/2004. Dicho acuerdo se notificó a los interesados y se publicó en el B.O.P. de Las Palmas nº 62, de 15 de mayo de 2013.

TERCERO.- La citada unidad de actuación tiene determinado como sistema de actuación o ejecución, el privado de compensación, contado con Estatutos y Bases de actuación definitivamente aprobados».

En el citado informe se concluye lo siguiente:

«Que compete a los propietarios de suelo urbano no consolidado por la urbanización, y la unidad de actuación nº 1 de la (...) y comercial donde se sitúa la nave objeto de la solicitud de responsabilidad patrimonial, tiene esa clasificación y categorización urbanística, y no a al ayuntamiento, costear y, en su caso, ejecutar la urbanización entre cuyos servicios, se encuentra el suministro de energía eléctrica, incluidas las instalaciones de conducción, transformación, distribución y alumbrado público.

Que por (...), se ha resuelto favorablemente, y previa reclamación formulada por este Ayuntamiento, la solicitud de suministro de (...), por un valor de 100 kw, tal y como se acredita en el escrito que se acompaña a este informe».

2.7. No se ha abierto plazo para proponer y practicar prueba, pero tal omisión no ha causado indefensión a la reclamante, por cuanto la Administración tiene por ciertos los hechos alegados por la interesada, si bien concluye que no existe nexo de causalidad.

2.8. En un primer trámite de audiencia la reclamante no accedió a su puesta a disposición, como persona jurídica, en la sede electrónica del Ayuntamiento, constando rechazo por vencimiento 06/01/2023.

2.9. La primera Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial se formula el 26 de enero de 2023.

2.10. Tras la correspondiente solicitud, se emite por este Consejo el Dictamen 75/2023, 2 de marzo, que concluye que la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, siendo preciso retrotraer el expediente para cumplimentar los trámites y aportar los documentos señalados en el Fundamento III.2, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento I.6. Básicamente, se solicita que se analice si la reclamación está interpuesta en plazo, se aclare la UA en que se localiza la nave, el sistema de

ejecución de la urbanización, y se explique la razón de la Existencia de un Convenio entre el Ayuntamiento y (...).

2.11. Una vez producida la retroacción del procedimiento, se emiten informes complementarios del Servicio (Área de Urbanismo del Ayuntamiento) con fechas 20 de abril y 11 de mayo de 2023, aportándose también la documentación requerida, despejándose con ello las dudas suscitadas a este Consejo.

2.12. Se han realizado dos trámites de audiencia adicionales. Tras recibir el Dictamen de este Consejo 75/2023 y emitirse un segundo informe del Servicio, con fecha 20/04/2023, con la puesta a disposición en sede electrónica el 28/04/2023 y rechazo por vencimiento el 09/05/2023. Otro trámite de audiencia, al emitirse otro informe del Servicio con fecha 11/05/2023, constando rechazo por vencimiento en fecha 22/05/2023.

2.13. La nueva Propuesta de Resolución, de 25 de mayo de 2023, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de nexo causal entre el servicio público municipal y los daños por los que reclama.

3. Se ha sobrepasado ampliamente el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 91.3 LPACAP), lo que no exime a la Administración hacerlo tardíamente, pues sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. La Propuesta de Resolución que se somete a dictamen de este Consejo Consultivo, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, considerando la inexistencia de nexo causal entre el daño reclamado y el funcionamiento del servicio público, al considerar que estando la nave industrial en suelo urbano no consolidado en situación de fuera de ordenación, es obligación del propietario, costear y ejecutar las obras de urbanización precisas, conforme al art. 50 LSENPC y el art. 38 del Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias.

Asimismo, considera la Propuesta de Resolución, que en caso de urbanización y edificación simultáneas, conforme al art. 52 LSENPC, no es posible utilizar la edificación hasta la completa terminación de las obras de urbanización y el funcionamiento efectivo de los servicios.

Por otra parte, la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias habilita la posibilidad de que la actividad industrial promovida por (...) pueda obtener suministro eléctrico. (...) comunica a (...), el 19/12/2017, un pliego de condiciones técnicas, donde informa los trabajos precisos para atender el suministro que requiere la nueva extensión de la red de distribución, adjuntando presupuesto por valor de 2.459,46 euros. La reclamante disponía de un proyecto de obra realizado por un profesional técnico, por lo que pudo haberse cerciorado de la imposibilidad de llevar a cabo las obras, al carecer de suministro eléctrico necesario.

2. Una vez emitidos los informes complementarios en cumplimiento de lo requerido en nuestro Dictamen 75/2023, de 2 de marzo, y valorado todo el material probatorio existente en el expediente administrativo, vemos que la parcela se encuentra en la UA n.º 1. Se trata de suelo urbano no consolidado en situación de fuera de ordenación, con obras de urbanización pendientes.

Asimismo, ha quedado acreditado que desde 2013 existe un sistema privado de ejecución, que en 2019 se concreta, en el sistema privado de compensación.

La nave se encuentra en la fase II del Convenio, por lo que no resulta directamente afectada por las actuaciones previstas en la fase I del Convenio entre el Ayuntamiento y (...), y, en todo caso, son los propietarios los que tienen que costear las obras de urbanización pendientes en esta clase y categoría de suelo. Consta también que el Ayuntamiento realizó gestiones necesarias para procurar que la nave de la entidad reclamante pudiera contar con infraestructura eléctrica y (...) aportó a (...) un pliego de condiciones técnicas el 19/12/2017, donde informa los trabajos precisos para atender el suministro que requiere la nueva extensión de la red de distribución, adjuntando presupuesto por valor de 2.459,46 euros, por lo que la entidad ha tenido la oportunidad de poner la nave en funcionamiento abonando los gastos correspondientes.

El Ayuntamiento cometió el error de no advertir en el condicionado de la licencia la necesidad de costear los gastos necesarios de las obras de urbanización, infraestructuras e instalaciones pendientes, pero no parece que por este sólo error se pueda imputar al Ayuntamiento unos gastos que la Ley atribuye con toda claridad a los propietarios en esta clase y categoría de suelo, circunstancias estas últimas que sí constan en la licencia urbanística otorgada (suelo urbano no consolidado en situación de fuera de ordenación, con unidades de actuación -en las que había sistemas de

ejecución privados-, publicado en el BOP), o, cuando menos, podían ser conocidas por la interesada.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 28 de diciembre de 2018 por (...), es conforme a Derecho.