

D I C T A M E N 3 4 4 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), actuando en nombre y representación de las entidades mercantiles (...) y (...), por los daños y perjuicios causados como consecuencia del retraso en la concesión de los títulos habilitantes para la ejecución de las obras del parque acuático (EXP. 302/2026 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Objeto y solicitante del Dictamen. Normas aplicables. Legitimación. Plazos: de la reclamación y de la resolución del expediente

1. El presente Dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana el 1 de julio de 2026 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 13 de julio siguiente), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado frente a dicha Administración por reclamación de (...), en nombre y representación de las entidades (...) y (...), por los daños y perjuicios que se dicen causados a dichas sociedades a consecuencia del retraso en la concesión de los títulos habilitantes para la ejecución de las obras de un parque acuático.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), al superar los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

La legitimación para solicitar la emisión del dictamen corresponde al Alcalde (art. 12.3 LCCC).

3. Para el análisis de la Propuesta de Resolución resultan principalmente de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LRBRL).

4. Se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho del interesado a reclamar, al haber sufrido en su esfera patrimonial el daño por el que reclama, de acuerdo con el art. 32.1 LRJSP. Por ello, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento, por aplicación del art. 4.1.a) LPACAP.

En cuanto a la legitimación pasiva, a tenor de los términos en los que se expresa la reclamación, se imputa el daño a la responsabilidad concurrente de varias Administraciones públicas ex art. 33.2 LRSJ, al señalar lo siguiente:

«Resulta indubitado que las tres Administraciones actantes (i) Gobierno de Canarias, (ii) Cabildo Insular de Gran Canaria y (iii) Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, consideraron el proyecto de gran relevancia, declarándose el interés estratégico del mismo tanto por el Gobierno de Canarias como por el Cabildo Insular de Gran Canaria, sin que, por el contrario, hayan desplegado actuación alguna que pudiera favorecer la implantación del proyecto.

De un lado, y destacando esta perspectiva – pues la responsabilidad deriva directamente de ser la Administración autora del PMM anulado – destacamos la inactividad del Gobierno de Canarias que, a través del Comité de Inversiones y Proyectos Estratégicos, debió realizar el seguimiento de la tramitación del proyecto ante todas las Administraciones intervinientes, a los efectos de conocerlo e impulsarlo, procurar la coordinación interadministrativa y proponer medidas tendentes a favorecer la implantación del proyecto.

De otro, el Cabildo de Gran Canaria no desplegó actuación alguna, de las comprometidas en su Acuerdo de 26 de mayo de 2014 para contribuir al desarrollo del Parque Acuático (...) en Gran Canaria, siendo, además, la principal administración incentivadora del proyecto y la que, en un primer momento, resultó ser más proactiva para la adquisición de suelo por (...) en la isla de Gran Canaria.

Finalmente, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, contra el que dirigimos ahora nuestra reclamación, que reconoce en su Acuerdo de 5 de octubre de 2018 que “este

Proyecto que comenzó hace ya cuatro años, no puede decaer ni ser víctima de un excesivo entramado burocrático que haga peligrar su continuidad y su ejecución”, y que, sin embargo, a fecha de la anulación firme del PMM en junio de 2022 no había aprobado ninguna actuación tendente a la implantación del parque acuático (...).

Es por ello que la presente reclamación se dirigirá frente a todas las Administraciones intervinientes, sin perjuicio de que a efectos internos de determine la cuota de responsabilidad de cada una”.

(...) Habida cuenta que el perjuicio real se pone de manifiesto con la nulidad por sentencia del Decreto 373/2015, de 7 de diciembre, del Gobierno de Canarias, de aprobación del PMM El Veril, la presente reclamación debe sustanciarse, desde luego, por el Gobierno de Canarias, en tanto Administración autora del Decreto declarado nulo.

Ahora bien, el hecho que el acto declarado nulo haya sido aprobado por la Administración Autonómica no excluye la participación causal en el resultado lesivo de otras Administraciones y Organismos, como son: (i) el Cabildo Insular de Gran Canaria, (ii) el Consejo Insular de Aguas y (iii), el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, respecto a los cuales se debe declarar la responsabilidad solidaria en los términos del art. 33.2 LRJSP».

Por ello, al considerar el reclamante que la inactividad que imputa al Ayuntamiento (*obstrucción y desidia*, dice su escrito), lo hace causante del daño producido, por esta imputación el Ayuntamiento resulta legitimado pasivamente porque se atribuye la producción del daño a su actuación en el ámbito competencial urbanístico ex art. 25.2.a) LRBRL, es decir al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

5. La reclamación no ha sido extemporánea o tardía, pues se interpone el 14 de junio de 2023, y se solicita una indemnización derivada de la anulación en vía contenciosa-administrativa de una disposición que se dirá, por lo que el plazo de un año se computa desde la notificación de la sentencia definitiva (art. 67 LPACAP). Habiéndose dictado la Sentencia anulatoria el 16 de junio de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, tanto si ha de contarse desde esa misma fecha como si se produjo una notificación posterior.

6. El plazo legal para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se habría producido silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso se ha superado largamente dicho plazo de seis meses pero la Administración sigue facultada y obligada a resolver y notificar a

los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

Antecedentes de la reclamación

Como antecedentes relevantes para el análisis jurídico de la propuesta de resolución, procede tener presentes los que siquiera brevemente se relacionan a continuación:

1. Por Decreto n.º 373/2015, de 7 de diciembre, el Gobierno de Canarias aprobó el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad en el ámbito de El Veril (en adelante, PMMIC), en el término municipal de la Villa de San Bartolomé de Tirajana, publicado en el BOC n.º 240, de 11 de diciembre de 2015.

Se trata de un instrumento de ordenación urbanística formulado al amparo de lo dispuesto en el art. 7.1 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, que daba cobertura legal al proyecto promovido por la entidad (...), para implantar un equipamiento *estructurante* turístico consistente en la construcción de un gran parque temático acuático.

2. Frente al citado Decreto se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, que fue tramitado como Procedimiento Ordinario n.º 27/2016, siendo parte demandada la Comunidad Autónoma de Canarias (Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad), y como parte codemandada la entidad mercantil «(...)», el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, el Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria y el Cabildo Insular de Gran Canaria.

El recurso se interpuso por un particular en ejercicio de la acción pública urbanística del art. 249 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC) aprobado por Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, vigente en aquel momento.

3. El Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana otorgó el 7 de julio de 2017 la licencia de obras para la canalización del Barranco del Cañizo-El Veril (expediente 1430/2014).

4. La Junta de Gobierno Local, mediante acuerdo de 10 de abril de 2018, denegó la licencia de obras del proyecto del parque acuático pretendido por «*Loro Parque*»

por entender que la solicitud carecía de los requisitos y presupuestos legalmente exigidos para su otorgamiento, acuerdo que no fue impugnado en el orden jurisdiccional por los cauces del procedimiento ordinario y devino firme y consentido.

5. El 16 de diciembre de 2020, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias se dictó la Sentencia n.º 402/2020 estimatoria del recurso contencioso-administrativo, anulando el Decreto n.º 373/2015, por el que se aprobó el PMMIC en el ámbito del El Veril, en el término municipal de la Villa de San Bartolomé de Tirajana, por su disconformidad al Ordenamiento Jurídico.

Se señala que el PMMIC en el ámbito de El Veril (municipio de San Bartolomé de Tirajana, Gran Canaria), tenía por finalidad promover y facilitar la instalación de un parque acuático ((...)), similar al situado en la isla de Tenerife, cuyo promotor era la sociedad «(...)».

Fueron llamados al procedimiento como codemandados, al ostentar interés legítimo en el asunto, el Cabildo Insular de Gran Canaria, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana y el Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, por cuanto el segundo es el término municipal de la iniciativa empresarial citada y el tercero es la Administración institucional titular del dominio público hidráulico sobre gran parte de la zona (el cauce de un barranco) donde se pretendía ubicar el parque acuático. Obviamente, también fue parte codemandada, la promotora «(...)».

La sentencia señala que las tres administraciones públicas indicadas mantenían el apoyo a la legalidad de la norma, respaldando, además, la iniciativa empresarial. Tal respaldo se materializó en el Acuerdo del Pleno del Cabildo Insular de Gran Canaria de 26 de mayo de 2014, declarando de interés general tal proyecto, y la Resolución del Consejo Insular de Aguas de 19 de febrero de 2015, otorgando la concesión administrativa sobre el cauce del barranco. El respaldo del Gobierno de Canarias se materializó en el Acuerdo de 7 de septiembre de 2015 que lo declaró de interés estratégico.

Por otra parte, también se indica en la Sentencia que la Sala había dictado otras sentencias en dos procedimientos que igualmente tenían por objeto el Decreto 373/2015: Sentencias de 10 de junio de 2020 (procedimiento ordinario n.º 25/2016) y de 15 de junio de 2020 (procedimiento ordinario n.º 28/2016).

La estimación del recurso, y por tanto la anulación del PMMIC en la sentencia 402/2020, se fundamentó en la falta -en la tramitación del PMM- del informe de la administración hidrológica acerca de la existencia de recursos hídricos, (exigido tanto por el art. 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, como por el art. 15 del anterior Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de suelo).

La CAC negaba el defecto alegado de contrario, arguyendo que en el expediente administrativo constaba que el día 13 de febrero de 2015 llegó al Consejo Insular de Aguas la solicitud de informe sobre el PMM, y que en la reunión celebrada el 23 de abril de 2015 se hizo constar que no se emitió informe al entender que la propia concesión de ocupación del cauce otorgada por el Consejo para esta actuación era ya una manifestación de la aceptación para la misma, señalando que en la concesión otorgada se expresaban claramente las condiciones y medidas de obligado cumplimiento para la ejecución del proyecto por parte del concesionario y, además, que el día 8 de mayo de 2015 tuvo entrada el informe emitido por el Consejo Insular de aguas.

Por tanto, la cuestión a resolver era si el informe que sí obraba en los folios indicados, y que la Administración consideraba *«informe sobre recursos hídricos»*, podía ser calificado como tal a los efectos exigidos por el art. 15.3.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, (sustituido luego por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que contiene el TRLS y la misma exigencia en su art. 22.3).

Tras exponer la normativa aplicable, en la Sentencia estimatoria de la impugnación del PMM se señala que *«basta la mera lectura del citado informe de fecha 8-05-201, para concluir que el mismo no cumple con las mínimas exigencias sustantivas en relación con la existencia y suficiencia de recursos hídricos para atender las nuevas demandas derivadas del Plan de Modernización (no se olvide que en el presente caso el PPM conlleva la construcción de un parque acuático e incluso un hotel, restaurantes y cafeterías)»*.

Posteriormente la sentencia expone de manera resumida la doctrina jurisprudencial aplicable, y concluye que el informe sobre recursos hídricos, además de existir y aportarse durante la tramitación del Plan, y antes de su aprobación, ha de poseer un contenido material propio o sustantivo, con vistas a asegurar la existencia y disponibilidad de recursos hídricos suficientes para atender el desarrollo urbanístico proyectado por el Plan impugnado.

Y, por tanto, la ausencia de este informe conllevaba la nulidad del Plan impugnado, como decidió la Sala.

6. El Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, el Cabildo Insular de Gran Canaria, y la Comunidad Autónoma de Canarias interpusieron recurso de casación contra la sentencia citada (402/2020), de 16 de diciembre, (es decir la que, como se ha dicho, declaró nulo el Decreto 373/15, de 7 de diciembre, de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad por el que se aprobó el PMMIC en el ámbito de El Veril).

7. En el Auto de admisión de 5 de marzo de 2021, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo estableció que la cuestión que revestía interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia era determinar si el informe emitido por la Administración hidrológica competente (en este caso, el Consejo Insular de Aguas) con ocasión del otorgamiento de la concesión para ocupación del cauce -que expresa las condiciones y medidas de obligado cumplimiento para la ejecución del proyecto por parte del concesionario- cumplía las exigencias del Texto Refundido de la Ley del Suelo entonces aplicable, (hoy fijadas en el art. 22.3.a) del Texto Refundido vigente).

8. La iniciativa de establecimiento del sistema de ejecución privada por concierto, el convenio de gestión concertada y el proyecto de urbanización fueron admitidos a trámite y aprobados inicialmente por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de marzo de 2022 (BOP n.º 52, de 2 de mayo de 2022).

9. El 16 de junio de 2022 se dictó la Sentencia n.º 767/2022, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que resolvió no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, el Cabildo Insular de Gran Canaria y la Comunidad Autónoma de Canarias contra la Sentencia 402/2020.

De la misma se puede extraer lo siguiente:

Por un lado, aunque no había sido propiamente el objeto del recurso de casación, la Sala señala:

«Lo que caracteriza a este PMMIC es "promover y facilitar la instalación de un gran parque acuático" que tiene como anejos una amplia infraestructura complementaria de carácter turístico como son hoteles, alojamientos turísticos, centros comerciales, etc. Es decir, en puridad de principio, difícilmente puede tener cabida en el específico fin que se

establece en el mencionado artículo 7 de Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, que es el que sirve de justificación a la exposición de motivos de la resolución que se revisa en este proceso, puesto que no se trata propiamente de una actuación para "viabilizar la renovación urbana y edificatoria».

Y por otro lado continúa diciendo:

«Por lo que se refiere al procedimiento para la aprobación de esta modalidad del planeamiento, se dispone en el artículo 8 de la Ley que se iniciará a solicitud de los interesados o de los Ayuntamientos, que en todo caso deberán prestar su conformidad, los Cabildos o el Gobierno de Canarias. La tramitación compete "al departamento gubernamental competente en materia de ordenación del territorio de oficio o a instancias del departamento competente en materia de turismo", estableciéndose una tramitación "abreviada y en fase única", siendo aprobados por el Gobierno de Canarias.

De lo expuesto hemos de concluir, de una parte, que no consta en autos que se hubiese emitido, en el procedimiento de otorgamiento de la concesión del parque acuático y sus anejos, un informe concluyente sobre la existencia y disponibilidad de agua; de otra, que el informe emitido con ocasión de la aprobación del PMMIC no se emitió dicho informe por la Administración autonómica con competencias en materia de recursos hídricos.

De lo razonado hemos de concluir, dando respuesta a la cuestión casacional suscitada en este recurso, que cuando un instrumento de ordenación urbana tenga por finalidad, conforme a la normativa autonómica, la ordenación del suelo a los efectos de ejecutar un proyecto que requiere una previa concesión administrativa de la Administración, sin aumentar las dotaciones ya previstas en el objeto de la concesión, y consta acreditado que la concesión tiene garantizada la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, el posterior instrumento de ordenación no requiere la emisión de un nuevo informe sobre dichos recursos, en la medida que no comporta aumento respecto de los ya contemplados con ocasión del otorgamiento de la concesión.

Planteado el debate en la forma expuesta, a la vista de la delimitación del objeto del recurso que se vinculaba a las peculiaridades del caso, hemos expuesto las razones por las que en el presente supuesto no se considera procedente la ausencia de dicho informe por cuanto no consta que en el procedimiento para el otorgamiento de la concesión se hubiese emitido informe garantizando la existencia y disponibilidad de dichos recursos hídricos, lo cual obliga a la desestimación del recurso».

III

El expediente de responsabilidad patrimonial

Los principales trámites practicados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

1. El procedimiento se inicia con la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial el 14 de junio de 2023, por (...), en nombre y representación de la entidad mercantil (...) y de la entidad mercantil (...), por la que solicita al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana que, previos los trámites legales oportunos, procedan al reconocimiento de su responsabilidad patrimonial *«por los daños y perjuicios causados a mis representadas consecuencia del indebido retraso en la concesión de los títulos habilitantes para la ejecución de las obras referidas al parque acuático, y, en su virtud, proceda al reconocimiento del derecho a ser indemnizadas por importe de CIENTO VEINTIDOS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE EUROS (122.302.757 €), de los que el importe de 30.383.543,75 € se corresponden con daño emergente, el de 89.954.971,59 € por lucro cesante y 1.964.241,38 € en concepto de pérdida de oportunidad . Todo ello sin perjuicio de que por esa Administración municipal se considere que concurre responsabilidad solidaria con otras Administraciones intervinientes (Cabildo Insular de Gran Canaria, Consejo Insular de Aguas y Gobierno de Canarias)»*.

Debemos precisar que si bien la reclamación que origina este expediente de responsabilidad patrimonial va dirigida frente al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, lo cierto es que en el contenido de la reclamación se hace referencia a una responsabilidad concurrente y calificada de solidaria entre varias Administraciones públicas (Gobierno de Canarias, Cabildo Insular de Gran Canaria, Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria y Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana) y se deslindan los hechos relatados como título de imputación de cada una de ellas.

Pero en este expediente, nuestro análisis ha de limitarse a los motivos en los que se sustenta la reclamación frente al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, de la que resulta la propuesta de resolución objeto de dictamen.

Las entidades reclamantes ((...) y (...)) instan la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados por la anulación judicial del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad en el ámbito de El Veril, aprobado por Decreto 373/2015, de 7 de diciembre, por Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de junio de 2022, confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 16 de diciembre de 2020, lo que supuso la imposibilidad de ejecución del proyecto de Parque Acuático (...) a ubicar en el municipio de San Bartolomé de Tirajana.

Consideran las reclamantes que la anulación judicial del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad El Veril, por defectos del procedimiento

de tramitación y aprobación no imputables a las reclamantes, les ha generado importantes perjuicios económicos, cuantificables, sin que exista el deber jurídico de soportarlos.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada frente al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, se sustenta según los términos de la reclamación, en el retraso injustificado por parte del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en la concesión de las licencias necesarias para llevar a cabo la ejecución del parque acuático (...).

Consideran las reclamantes que aunque el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad (PMMIC) en el ámbito de El Veril, fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de junio de 2022, si se hubieran otorgado en plazo las licencias y aprobado las restantes actuaciones urbanísticas, se hubieran podido ejecutar las obras en los plazos concedidos, de modo que la anulación sobrevenida del PMM, para el caso de que se hubieran concedido las licencias y se hubieran ejecutado las obras no hubiera comportado la nulidad de los actos municipales que debieron otorgarse en plazo y con plena cobertura jurídica en el referido Plan, porque la anulación de un instrumento de planeamiento no comporta la nulidad de las licencias firmes otorgadas bajo su amparo pues las obras ejecutadas se quedarían en situación de *consolidación*, de conformidad con el art. 160 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias.

Atribuyen por ello al Ayuntamiento una actuación dilatoria y obstruccionista en la tramitación de los expedientes de su responsabilidad, que retrasó la resolución de los procedimientos y que les causó perjuicios que no tenían ningún deber jurídico alguno de soportar y que deben serles indemnizados, en el importe de 122.302.757 €, de los que 30.383.543,75 € se corresponden con daño emergente, el de 89.954.971,59 € por lucro cesante y 1.964.241,38 € en concepto de pérdida de oportunidad.

2. Mediante Decreto n.º 4389/2023 de 17 de agosto de 2023 del Concejal del Área de Gobierno de Urbanismo, patrimonio, responsabilidad patrimonial y vivienda se acuerda:

«Primera.- INCOAR expediente administrativo de responsabilidad patrimonial a instancia de las entidades mercantiles (...) CIF (...) y (...) CIF (...) en reclamación de CIENTO VEINTIDOS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE EUROS.

Segunda.- Nombrar instructor del procedimiento al funcionario técnico de administración especial, (...), quien impulsará el mismo por todos sus trámites hasta su

resolución y secretaria del mismo a (...) funcionaria de carrera, con categoría de administrativo.

Tercera.- Admitir la prueba documental propuesta y que se acompaña, y abrir un periodo común de 30 días hábiles para la proposición y práctica de prueba, y solicitar para su incorporación al expediente a los servicios de Fomento y Planeamiento del Ayuntamiento sea emitido INFORME comprensivo de las incidencias relevantes acontecidas en los Expediente de Obra mayor 1430/2014 y de Planeamiento los tramitados bajo los numéricos 28/2017 y 73/2018, para lo cual se les acompañará copia de la reclamación formulada.

Cuarta.- Dar traslado de lo actuado a cuantos aparezcan como interesados con expresión de que contra la presente no cabe recurso alguno, y notifíquese a los mismos en el plazo legalmente establecido para resolver será de SEIS MESES, y el silencio administrativo DESESTIMATORIO, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en materia de Responsabilidad Patrimonial».

3. El 21 de agosto de 2023 el órgano instructor solicita informe al Servicio de Fomento así como la remisión del expediente de obra mayor 1.430/2014 (canalización del barranco del Veril) y al Servicio de Planeamiento y Gestión urbanística, junto con los expedientes 73/2018 relativo a propuesta de convenio urbanístico de gestión concertada entre (...) y el Ayuntamiento y 28/2017 expediente de reparcelación para el desarrollo del sector ordenado por el Decreto del Gobierno de Canarias (solicitud de 18 de mayo de 2018, registro número 12533). Todo ello se decide de conformidad con el art. 81.1 LPACAP que exige recabar informe, con carácter preceptivo, al *servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.*

4. El 14 de septiembre de 2023 se notifica la Resolución de inicio a los reclamantes.

5. El 29 de septiembre de 2023 se emite el informe del Servicio de Fomento en relación a la tramitación del expediente de obra mayor 1430/2014, páginas 1.764 y 1.765. No se acompaña el expediente de obra mayor 1.430/2014 (canalización del barranco del Veril).

6. El 29 de noviembre de 2023 se emite el informe del Servicio de Planeamiento y Gestión urbanística en relación a la tramitación de los expedientes de planeamiento 28/2017 y 73/2028, páginas 1.783 a 1.786. No se acompañan los expedientes 73/2018 relativo a propuesta de convenio urbanístico de gestión concertada entre (...) y el Ayuntamiento y 28/2017 expediente de reparcelación para

el desarrollo del sector ordenado por el Decreto del Gobierno de Canarias (solicitud de 18 de mayo de 2018, registro número 12533).

7. Mediante Decreto n.º 5.118/2024 de 5 de septiembre de 2024 se otorga trámite de audiencia por un plazo de 15 días hábiles a las entidades reclamantes para que puedan formular las alegaciones, aportar los documentos y las justificaciones que estimen oportunos. Consta notificación del trámite de audiencia el día 18 de septiembre de 2024.

8. En el plazo conferido, las reclamantes formulan alegaciones mediante escrito presentado el 30 de septiembre de 2024, en el que expresan la falta de traslado de los informes emitidos en la fase de instrucción del procedimiento, solicitando la remisión de los mismos y nuevo trámite de audiencia por plazo de quince, a fin de no causar indefensión.

9. El 2 y 3 de octubre de 2024 se notifica a la entidades reclamantes nuevamente Decreto de la Concejalía del Área de Gobierno de Urbanismo, Patrimonio y Responsabilidad Patrimonial y Vivienda, de fecha de 16 de septiembre de 2024, junto con los indicados informes, y se otorga nuevo trámite de audiencia de quince días hábiles a fin de formular alegaciones y aportar los documentos oportunos.

10. El 23 de octubre de 2024 se presenta escrito de alegaciones (páginas 1.915 a 1.936) en el que las reclamantes manifiestan la insuficiencia de los informes del servicio supuestamente causante del daño (ex art. 81.1 LPACAP), y sostienen que ello les genera indefensión efectiva, por los argumentos vertidos en su escrito, del que se cabe extraer los siguientes párrafos:

«El contenido de los informes emitidos por el Servicio de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, relativos a los expedientes número 1430/2014, de obra mayor, y expedientes número 73/2018 y número 28/2017, de planeamiento, evidencia no sólo una absoluta falta de rigor, sino una total omisión de la finalidad principal para la cual se emiten y solicitan los mismos con carácter previo al trámite de audiencia.

La finalidad de tales informes no es otra que por el Servicio “cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable” se emita una opinión acerca de la pretensión formulada, y ello a fin de que por el perjudicado se pueda conocer el parecer del Servicio sobre la viabilidad de la pretensión indemnizatoria así como los fundamentos sobre los que se basa el mismo. Lo contrario impediría al interesado formular debidamente alegaciones y defenderse con todas las garantías posibles.

(...)

Por ello, resulta evidente que los informes obrantes en el expediente administrativo, solicitados de forma preceptiva y con carácter previo al trámite de audiencia en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, además de tener un contenido riguroso, deberán integrar, de forma esencial y para que tenga sentido la apertura de dicho trámite, la voluntad o criterio del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado los daños que han derivado en la interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial.

(...)

Lo anterior determina que el trámite de audiencia, pese a haber tenido lugar formalmente, no resulta efectivo ni plenamente válido. En efecto, uno de los requisitos fundamentales que debe concurrir para considerar el trámite de audiencia como efectivo y plenamente válido, es que se cumplan tanto los aspectos formales como los materiales que el propio trámite exige, pues de lo contrario se causaría una completa indefensión a la hora de presentar las correspondientes alegaciones».

Finalmente, los reclamantes solicitan se «acuerde conceder un nuevo trámite de audiencia que cumpla con todas las previsiones legales con traslado de informes que permitan conocer la voluntad de esa Administración, permitiéndonos ejercer nuestro derecho de defensa con las debidas garantías legales».

11. El 7 de julio de 2026 se emite Informe-Propuesta de resolución en virtud del cual se propone «DESESTIMAR la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 14 de junio de 2023 (registro de entrada 2023-014562) por (...), en nombre y representación de las entidades mercantiles (...), CIF (...), y (...), CIF (...), en solicitud de una indemnización de CIENTO VEINTIDÓS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE EUROS (122.302.757 €), al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en particular la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la lesión alegada, ni la antijuridicidad del daño, en los términos expuestos en las consideraciones jurídicas del presente informe».

IV

Las deficiencias del expediente que impiden al Consejo dictaminar sobre el fondo

Los informes de los servicios a los que se imputa haber causado el daño

1. Con carácter previo al examen de los motivos de fondo que según el órgano administrativo instructor deben llevar a la desestimación de la reclamación, se

advierte en el expediente la omisión de un trámite esencial, cuya falta puede considerarse un defecto procedimental que priva de pureza al procedimiento, puede viciar la resolución que se adopte sin subsanarlo e impide en este momento la emisión de un dictamen de fondo por el Consejo.

En el parecer del Consejo, se ha omitido el trámite esencial del procedimiento previsto en el art. 81.1 LPACAP, según el cual «será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo para su emisión».

Se trata, pues, de un informe preceptivo que, además, es determinante para la resolución del procedimiento, porque debe proporcionar elementos de juicio relevantes concernientes al funcionamiento anormal o normal del servicio y al nexo causal entre éste y el daño que se describen, uno y otro, en la reclamación.

Además, dicho defecto procedimental fue advertido por las entidades reclamantes en el trámite de audiencia, pero su queja no tuvo acogida por el órgano instructor, cuya propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación se formuló sin acordar la retroacción en orden a solicitar nuevos informes a los servicios implicados.

Como antes se refirió, puede constatar que, en cumplimiento del trámite procedimental previsto en el art. 81.1 LPACAP, el órgano instructor había pedido informe al Servicio de Fomento, así como la remisión del expediente de obra mayor 1430/2014 (canalización del barranco del Veril) y también lo pidió al Servicio de Planeamiento y Gestión urbanística, junto con la remisión de los expedientes 73/2018, relativo a propuesta de convenio urbanístico de gestión concertada entre (...) y el Ayuntamiento y 28/2017, expediente de reparcelación para el desarrollo del sector ordenado por el Decreto del Gobierno de Canarias (solicitud de 18 de mayo de 2018, registro número 12533).

El 29 de septiembre de 2023 se emite el informe del Servicio de Fomento.

El 29 de noviembre de 2023 se emite el informe del Servicio de Planeamiento y Gestión urbanística.

Ahora bien, tales informes se limitan a una mera relación o descripción de la secuencia temporal o cronológica de los trámites procedimentales correspondientes a los respectivos expedientes, sin contener ninguna verdadera información sobre los requisitos materiales de la responsabilidad, esto es, la existencia de daño antijurídico y el nexo causal entre éste y el funcionamiento del servicio y, en

general, sobre lo relatado en el escrito inicial del expediente, todo lo cual es el verdadero objeto que cabe esperar, con arreglo a la ley y al sentido común, de un informe merecedor de su nombre.

Conviene recordar que según los términos de la reclamación se imputa en esta a la Administración municipal una conducta dilatoria y obstruccionista en orden a la tramitación de los expedientes 1430/2014, 73/2018 y 28/2017, de la cual se deriva, según los reclamantes, el daño patrimonial por el que se reclama.

Es decir, la pretensión resarcitoria planteada frente al Ayuntamiento, se sustenta, según los términos de la reclamación, en el retraso injustificado en la concesión de las licencias municipales necesarias para llevar a cabo la ejecución del parque acuático (...).

Consideran los reclamantes que aunque el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad (el citado y anulado PMMIC) en el ámbito de El Veril, fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de junio de 2022, si se hubieran otorgado en plazo las licencias y aprobado las restantes actuaciones urbanísticas, se hubieran podido ejecutar las obras en los plazos concedidos, de modo que la anulación sobrevenida del PMM, en el caso de que se hubieran concedido las licencias y se hubieran ejecutado las obras, no hubiera comportado -según las reclamantes- la nulidad de los actos municipales que hubieran debido otorgarse en el plazo debido y con plena cobertura jurídica en el referido Plan, porque -en su criterio- la anulación de un instrumento de planeamiento no entraña la nulidad de las licencias firmes otorgadas bajo su amparo y las obras ejecutadas al amparo de la licencia otorgada hubieran quedado en la situación legal de *consolidación*, regulada en los arts. 156 y 160 LSENC.

Las entidades reclamantes imputan al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana una conducta dilatoria y obstruccionista en la tramitación de los expedientes que eran de su incumbencia y de su responsabilidad, lo que retrasó la resolución de los procedimientos y causó perjuicios que no tenían deber jurídico alguno de soportar y que deben serles resarcidos, en el importe de 122.302.757 €, de los que 30.383.543,75 € se corresponden con daño emergente, el de 89.954.971,59 € con lucro cesante y 1.964.241,38 € en concepto de pérdida de oportunidad, como se reseñó más arriba.

Por ello, es necesario analizar el discurrir de los procedimientos administrativos competencia del Ayuntamiento, y si existe o no relación causal entre el

funcionamiento del servicio municipal competente para su tramitación y el daño producido, que es la imposibilidad material y jurídica de ejecutar las obras del parque acuático.

Para el instructor que deba efectuar dicho análisis -y para que luego pueda escrutarse por el órgano consultivo y las autoridades que pudieran llegar a examinar el expediente- el informe preceptivo del art. 81.1 LPACAP, no es una formalidad, un trámite meramente formal, sino un instrumento de instrucción esencial dirigido a esclarecer si existe o no responsabilidad patrimonial, por lo que su contenido debe guardar relación directa con el núcleo de la reclamación: el funcionamiento del servicio, los hechos lesivos y la eventual conexión causal con el daño. Debe proyectarse sobre los requisitos materiales de la responsabilidad, esto es, daño antijurídico, funcionamiento del servicio, nexo causal y ausencia de fuerza mayor, en cuanto dependan del funcionamiento administrativo cuestionado.

Por ello no puede cumplir los mandatos del art. 81.1 LPACAP cualquier informe emitido por el servicio, pues el contenido exigible no se agota en una descripción fáctica y enunciativa de trámites procedimentales, sino que debe permitir el enjuiciamiento de la responsabilidad patrimonial, ofreciendo una argumentación lógica y razonada, que permita aceptar o rebatir las imputaciones formuladas por el reclamante y explicar si el funcionamiento administrativo se ajustó o no a los estándares exigibles, para finalmente determinar si concurren los requisitos legales para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial, a saber: daño antijurídico y relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio.

No puede ser que el contenido del informe nada añada a lo que resulta del simple repaso del expediente, como ocurre en los informes que obran en este caso, pues la pura enumeración de las actuaciones y sus fechas se puede conocer a la vista del expediente.

La doctrina del Consejo -y la práctica judicial y los dictámenes de otros órganos consultivos- no dejan de resaltar la importancia y la relevancia de tales informes de los servicios concernidos por la reclamación, no solo por garantizar la pureza del procedimiento y la evitación de anomalías que puedan debilitar legalmente la resolución final -finalidad nada irrelevante- sino también para que el instructor primero y el órgano consultivo después dispongan de los elementos de juicio suficientes para garantizar que la resolución final cumple las exigencias legales, entre ellas las de congruencia y exhaustividad. Por tal motivo se citan, a veces, conjuntamente y de modo inseparable los mandatos de los arts. 81 y 79 LPACAP y los

de su art. 88, porque si en el expediente no obran los informes preceptivos y necesarios, la aplicación de las reglas materiales puede resultar insegura o incompleta, como en ocasiones anteriores dijo este Organismo. A ello debe añadirse la obligación de respeto a los derechos de los reclamantes, que no pueden sufrir indefensión.

Así, por ejemplo, en nuestro Dictamen 246/2025, de 3 de junio, en el que razonó y fundamento este Órgano consultivo sus criterios al respecto, con detalle de doctrina anterior del propio Consejo, del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, se dijo:

« (...) para la correcta aplicación de esta doctrina y la comprobación de la existencia de aquellos requisitos (daño, causalidad, inexistencia de deber jurídico de soportar el daño y de fuerza mayor), en este caso -y en general- se requiere, por preciso y expreso mandato legal, que en el expediente obre informe del servicio cuya actuación se alegue como causa del daño: En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, dice el art. 81.1 LPACAP (...) ».

Se añadió enseguida la cita de anteriores dictámenes (DCC 303/2023, de 13 de octubre):

«Sobre la preceptividad del informe del Servicio de la Administración en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, también nos hemos pronunciado en nuestros dictámenes 469/2012, de 1 de junio, 292/2014, de 3 de septiembre, 32/2015, de 28 de enero, 54/2015, de 23 de febrero, 462/2018, de 18 de octubre, 436/2019, de 28 de noviembre, y 39/2023, de 1 de febrero, entre otros, en los cuales se condensa la doctrina del Consejo de Estado, de los Consejos Consultivos y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este particular, al que se refería (vigente la Ley 30/1992, (...)) el art. 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, -y que actualmente se contiene, como hemos señalado, en el art. 81.1 LPACAP-, de la siguiente manera:

“ (...) El procedimiento administrativo y, especialmente en este caso, el procedimiento de reclamación patrimonial por lesiones ocasionadas por los órganos de la Administración es un procedimiento garantista. En este plano garantista se sitúa lo establecido en el art. 10 RPAPRP cuando señala que, en todo caso, se solicitará el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. (...) La Doctrina del Consejo de Estado y la de los Consejos Consultivos incluida la de este Órgano establecen claramente tanto el carácter garantista del procedimiento administrativo como la

obligatoriedad del informe del servicio. En este sentido, el Dictamen 2072/1999 del Consejo de Estado emitido en relación a una consulta del Ministerio de Fomento sobre la tramitación de los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial señala: “3. Los procedimientos han de instruirse de manera escrupulosa por los órganos administrativos, sin que sea dable suprimir algún trámite, salvo que la norma que los regula permita específicamente hacerlo”».

Y se concluía que:

«Por todo ello resulta obligado comprobar “escrupulosamente”, en cada caso, si en la instrucción del expediente se ha reclamado y obtenido el informe del Servicio, para hacer efectivas las garantías, tanto para los interesados como para los principios generales del procedimiento, a las que sirve la repetida exigencia del informe, que debe provenir del servicio de que se trate, y no puede ser sustituido por otro ni por cualquier otro documento, dada la terminante redacción de la ley».

Y en el posterior y más reciente DCC 420/2025, de 13 de octubre, se añadió:

«Y si el Consejo suele ser especialmente escrupuloso con la observancia del mandato legal no es solo por el muy importante argumento de que sea inexcusable hacerlo, ni por un prurito de rigor procedimental que sería contrario al principio antiformalista que es también un mandato legal, sino para que se disponga de la mayor información posible antes de resolver y para que exista un mecanismo o trámite que sirva de atención a un principio contradictorio entre el reclamante y la administración a quien se reclama, y que es también quien decidirá finalmente sobre la reclamación.

Por ello suele recordar el Consejo a las administraciones públicas que los informes exigidos han de ser completos, exhaustivos y que han de responder a la totalidad de las cuestiones planteadas por los reclamantes, para que la resolución pueda cumplir con el precepto legal, que es “ (...) [decidir] todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo” (art. 88 LPACAP)».

Para tener también a la vista otros criterios, puede añadirse la reflexión contenida en el resumen de doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León, sobre la materia que dice:

«El informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión indemnizable tiene como finalidad acreditar la existencia o no de un funcionamiento normal o anormal del servicio público y su nexo causal con los daños producidos que en su caso determine la obligación de indemnizar. Se trata de un informe preceptivo (el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial utiliza la expresión “en todo caso”), aunque no vinculante para la resolución del procedimiento. Ello exige al órgano encargado de emitirlo una especial precisión y minuciosidad en su elaboración, por lo que debe evitarse que se limite a efectuar

apreciaciones y consideraciones genéricas y referirse al momento en que presuntamente se produce la lesión indemnizable, al margen de que el defecto causante de la lesión hubiera sido posteriormente subsanado o reparado».

(Accesible en el enlace <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/xii-responsabilidad-patrimonial-administracion/aspectos-generales/1-procedimiento/observancia-procedimiento-responsabilidad-patrimonial>).

Y también el razonamiento del TSJ de Galicia en su Sentencia 367/2023 de 3 May. 2023, Rec. 12/2023, en la que afirma que:

« (...) quiere significarse que el litigio sobre responsabilidad patrimonial de la Administración no puede decidirse por la aplicación estricta de las normas procesales civiles, sin posibilidad de valoración de los informes técnicos emitidos por el responsable del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, pues si el legislador ha incluido como preceptiva, en aquel artículo 81.1 de la Ley 39/2015, la incorporación del informe del servicio es para que pueda ser valorado en el enjuiciamiento cuando el recurso verse sobre dicha responsabilidad patrimonial».

Dicho cuanto antecede, procede concluir que los informes de los servicios implicados se limitan a aportar elementos sobre los hechos (además, de una manera, a nuestro criterio, escueta) sin pronunciarse sobre la relación de causalidad, la eventual imputación de responsabilidad y, cuando proceda, la valoración del daño o indemnización. Por tanto, se trata de informes incompletos e insuficientes para fundar la resolución y, tratándose de un informe preceptivo, su omisión puede determinar la invalidez de la resolución, por lo que procede la retroacción del procedimiento al haberse prescindido de la instrucción debida.

La retroacción del expediente permitirá cumplir con los preceptos legales citados y la doctrina también referida, por mandato de los mismos y, también, servirá para ilustración de este Órgano consultivo, de conformidad con lo dispuesto por el art. 53 de su Reglamento (Decreto 181/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias).

Tras ello se otorgará a los interesados el preceptivo trámite de vista y audiencia y se emitirá, finalmente, una nueva propuesta de resolución, que se remitirá a este Consejo Consultivo para la emisión de su preceptivo dictamen.

La falta de documentos requeridos por el instructor y no incluidos en el expediente

2. De igual forma se advierte que no obra en la documentación remitida a este Consejo Consultivo, los expedientes 1430/2014 (expediente de obra mayor de canalización del barranco del Veril), 28/2017 (expediente de reparcelación para el desarrollo del sector ordenado por el Decreto del Gobierno de Canarias) y 73/2018 (relativo a propuesta de convenio urbanístico de gestión concertada entre (...) y el Ayuntamiento) que fueron solicitados por el órgano instructor a los servicios correspondientes, pero no parecen haberse remitido.

No obrando los citados documentos en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, y siendo los mismos necesarios para analizar el fondo del asunto, y emitir un pronunciamiento sobre la adecuación jurídica de la propuesta de resolución sometida a Dictamen, deberá completarse el expediente con los documentos indicados, lo que es pertinente por el mismo fundamento legal expresado en los párrafos precedentes, es decir, tanto para asegurar la pureza del procedimiento y no producir indefensión como para proporcionar al Consejo la información que necesita.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial no se considera conforme a Derecho, por cuanto procede retrotraer el procedimiento para que se solicite y se emita el preceptivo informe previsto en el art. 81.1 LPACAP, tras lo cual deberá otorgarse a los interesados el trámite de vista y audiencia y se emitirá, finalmente, una nueva propuesta de resolución, que se remitirá al Consejo para su dictamen preceptivo, todo ello por los motivos expuestos en el Fundamento IV, apartado 1.

Las deficiencias expuestas impiden al Consejo entrar en el fondo del asunto y por ello ha de advertirse que este Dictamen, que no se pronuncia sobre el fondo de la cuestión, no es bastante por ello para entender satisfecha la exigencia prevista en el art. 81.2 LPACAP.

Del mismo modo, deberá completarse el expediente, incluyendo los expedientes municipales indicados en el apartado 2 del mismo Fundamento IV.