

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2020/2021

Convocatoria: JUNIO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR NULIDAD
DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN.

Patrimonial Responsibility of the Administration due to the annulment of the Ordinance
Plan.

Realizado por la alumna Ana María Cañibano García.

Tutorizado por el Profesor Dr. Antonio Domínguez Vila.

Departamento: Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho

Área de conocimiento: Derecho Constitucional

ABSTRACT

In this research project about the Patrimonial Responsibility of the Administration due to the Annulment of the Ordinance Plan, I explain the characteristics of the Spanish responsibility system, by outlining its features.

I develop the idea of the annulment as one of the reasons why a subject can claim its right to be compensated for the normal or abnormal functioning of the Administration.

The procedure to develop the ordinance plan is explained throughout this project, as well as the procedure to claim that right to be compensated.

Finally I present you my own impressions about this system, suggesting some possible amends to make it more dynamic and society-friendly.

Key Words: responsibility, Administration, ordinance, damage, urbanism, procedure, annulment

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

Presento un trabajo de investigación acerca de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la anulación de Planes Generales de Ordenación.

En este se desarrolla el concepto de la responsabilidad de la Administración a raíz de los perjuicios causados por su funcionamiento normal y anormal, con todos los matices que esto presenta y aplicándolo al Derecho urbanístico.

Se explica el procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes, además de las consecuencias de que alguno de sus elementos presente vicios.

Al comentar los supuestos de nulidad es imprescindible tratar el control jurisdiccional de los mismos, así como las consecuencias que desencadena en el desarrollo urbanístico de un municipio su nulidad.

Este trabajo describe el procedimiento que debe seguir el usuario para reclamar a la Administración responsabilidad por los perjuicios sufridos a raíz de la nulidad de los Planes.

Se analizan también las razones por las que se anula el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife.

Finalmente realizo una serie de consideraciones acerca de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de la necesaria renovación a la que se han de someter.

Palabras clave: responsabilidad, Administración, Plan, perjuicio, urbanismo, procedimiento, nulidad

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<u>1.1.</u> Delimitación conceptual.....	página 6
<u>1.2.</u> Evolución histórica.....	página 8
<u>1.2.1.</u> Europa.....	página 8
<u>1.2.2.</u> España: Desarrollo normativo.....	página 9
<u>1.3.</u> Presupuestos de la Responsabilidad.....	página 11
<u>1.3.1.</u> Lesión resarcible	página 11
<u>1.3.2.</u> Imputación del daño	página 12
<u>1.3.2.1.</u> Naturaleza de los daños indemnizables	página 13
<u>1.3.3.</u> Relación de causalidad	página 15
<u>1.4.</u> Exigencia de responsabilidad: procedimiento	página 16
<u>1.5.</u> Prescripción de la acción de reclamación de responsabilidad.....	página 19

CAPÍTULO 2. PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA

<u>2.1.</u> Definición del Plan general de ordenación.....	página 20
<u>2.2.</u> Procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Generales de Ordenación.....	página 23

CAPÍTULO 3. NULIDAD DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN

<u>3.1.</u> Control jurisdiccional de los Planes Generales de Ordenación	página 27
<u>3.2.</u> Efectos de la nulidad de los Planes Generales de Ordenación.....	página 31

CAPÍTULO 4. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR ANULACIÓN DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA

<u>4.1.</u> Requisitos para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública	página 34
<u>4.2.</u> Causas de inadmisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial.....	página 35

[4.3.](#) Incoación del expediente y determinación del procedimiento a seguir....
.....página 36

[4.4.](#) Procedimiento ordinario de tramitación de la reclamación de responsabilidad a la
Administración Pública.....página 37

[4.5.](#) Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.....página 39

[CAPÍTULO 5.](#) ANULACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE DE 2013

[5.1.](#) Anulación y posibles recursos.....página 40

[5.2.](#) Causas de anulación.....página 42

[CAPÍTULO 6.](#) CONCLUSIONESpágina 44

[BIBLIOGRAFÍA](#)página 47

CAPÍTULO 1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

La Constitución Española¹, en su artículo 9.3, garantiza la responsabilidad de los poderes públicos, además del derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la misma sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 106.2).

Ramón Parada define la responsabilidad como “*la posición del sujeto a cargo del cual la ley pone la consecuencia de un hecho lesivo a un interés protegido*”². La responsabilidad patrimonial consiste en la obligación que tiene la Administración de indemnizar a los ciudadanos, ya sean particulares o grupos colectivos, por cualquier perjuicio que hayan sufrido como consecuencia del funcionamiento de la misma, siempre y cuando los interesados no tengan el deber jurídico de soportar el daño. La actuación de la Administración que ocasiona el daño no tiene por qué ser ilícita, puede ser legal e igualmente causar una lesión a los usuarios. Esto se debe a que la ley ya no exige los elementos de ilicitud y culpa para apreciar la responsabilidad, apoyándose en el criterio de la lesión como perjuicio antijurídico³.

La Real Academia de la Lengua Española define la responsabilidad como “*la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente*”⁴. Trasladando esta definición al contexto objeto de estudio, entendemos que la Administración se pone al mismo nivel que los ciudadanos, dejando de lado su tradicional posición de supremacía, siendo

¹ Constitución Española. BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.

² PARADA, R.: Derecho Administrativo I, Parte General, Ed. Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales S.A., Madrid, 2012, pág. 563.

³ BLASCO ESTEVE, A.: *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Ed. Civitas S.A., Madrid, 1985, pág. 29.

⁴ Disponible en <https://dle.rae.es/responsabilidad?m=form> (fecha de última consulta: 10 de abril de 2021).

responsable en la misma medida que el resto de sujetos de Derecho. Es importante que entendamos como Administración no solo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, pudiendo todas estas ser responsables patrimonialmente⁵. Esta responsabilidad puede ser tanto directa, por los actos propios de la Administración, como indirecta, por los realizados por los agentes a su cargo.

La responsabilidad tiene tres rasgos fundamentales, que veremos a continuación⁶. El primero es su carácter total, esto quiere decir que cubre los daños provocados no solo por la actuación de las Administraciones públicas, sino también por la totalidad de los poderes públicos, como pueden ser las Cortes Generales o los órganos judiciales, en cuyo caso estaríamos ante la responsabilidad del estado legislador o del estado juez.

El segundo es que se trata de una responsabilidad directa, no en el sentido de quién realiza el hecho lesivo, sino de quién responde por él. La reclamación de responsabilidad debe formularse ante la Administración, no ante aquellos que trabajan para ella, siendo la primera la que indemnizará el daño, pudiendo repetir contra los funcionarios a quienes fuera imputable la comisión del daño, siempre que concurra dolo, culpa o negligencia grave.⁷

La Constitución Española, en su redacción deja a la voluntad del legislador configurar esta responsabilidad como objetiva o subjetiva, ya que garantiza el derecho a ser indemnizados “*en los términos establecidos por la ley*”⁸. Se trata de una

⁵ MEMENTO PRÁCTICO FRANCIS LEFEBVRE: *Responsabilidad Patrimonial de la Administración*.

⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, Madrid, 2004, pág. 490.

⁷ *Idem*, pág. 491.

⁸ CHINCHILLA MARÍN, C.: “El sometimiento de la Administración Pública al Derecho antes de 1978”, en AA.VV. (PÉREZ TREMPES, P. y SAIZ ARNAIZ, A. Dir.): *Comentario a la Constitución Española, 40 aniversario 1978-2018, Tomo II (Artículo 97 a Disposición Final)*, 1ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pág. 1546.

responsabilidad objetiva ⁹. El artículo 1.902 del Código Civil¹⁰ establece que existirá obligación de reparar un daño siempre que concurra culpa o negligencia, sin embargo, el artículo 32.1 de la Ley 40/2015¹¹, establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por cualquier perjuicio que sufran ya sea por funcionamiento normal o anormal de la Administración. Esto quiere decir que esta responsabilidad se genera con independencia de si hay culpa y dolo, pasando a ser una herramienta para reparar el daño ocasionado por la Administración en vez de una sanción por el comportamiento inadecuado de la misma¹².

Es importante no confundir esta característica de la responsabilidad con los requisitos mencionados con anterioridad para repetir contra los agentes de la Administración, ya que en el caso de estos últimos sí será necesaria la concurrencia de dolo o culpa.

1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

La responsabilidad extracontractual nace en Roma con la Ley Aquilia, razón por la cual también recibe el nombre de aquiliana. Dicha ley es una regulación matricial de este tipo de responsabilidad, que se basa en el derecho civil.

1.2.1. EUROPA.

Para hablar de los inicios de la responsabilidad de la Administración debemos remontarnos al periodo en el que soberanía y responsabilidad eran términos no relacionados. Esta situación nace de los reyes y señores feudales, pudiendo estos

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid nº 206, de 25 de julio de 1889. (En adelante CC).

¹¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 02 de octubre de 2015 (en adelante LRJSP).

¹² PARADA, R.: *op. cit.*, pág. 568.

últimos ser enjuiciados solo por el Rey, que a su vez no podía ser enjuiciado por nadie, ya que los tribunales dependían de él y hacían justicia en su nombre¹³.

Con la expresión *The King can do no wrong* (siglo XV) queda plasmada la posición de la Corona respecto a su propia responsabilidad. Se consideraba que toda actuación realizada por el Rey es correcta y, por lo tanto, al no causar ningún daño no va a derivar en responsabilidad. Por esta razón las acciones “incorrectas” se atribuyen a los ministros. Es necesario esperar hasta el 31 de julio de 1947, a la publicación de la *Crown Proceedings Act*, que supone la institución de la figura de la Responsabilidad de la Administración por los daños producidos a los usuarios, tanto de manera directa como indirecta¹⁴.

En Francia, al igual que en el Reino Unido, la responsabilidad no recaía en el Estado, sino en sus agentes, siendo estos los responsables del incorrecto funcionamiento de la Administración. El Tribunal de Conflictos francés establece en 1873 que no se puede comparar la responsabilidad de los ciudadanos, es decir, la recogida en el Código Civil, con la de las administraciones, ya que esta última tiene una serie de especialidades por su naturaleza que no tiene la primera¹⁵.

1.2.2. ESPAÑA: DESARROLLO NORMATIVO¹⁶.

La primera mención que se hace en España de la Responsabilidad de la Administración-Estado es la de la ley de 9 de abril de 1842, que se aplicaba en supuestos muy especiales, ya que se creó para que el Estado reparase los daños que se hubiesen causado durante el curso de la primera guerra carlista.

¹³ *Idem*, pág. 564.

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ *Idem*, pág. 565.

¹⁶ *Idem*, pp. 565 y 566.

Se incluye posteriormente en la Constitución de la Segunda República, pero su aplicabilidad estaba condicionada al desarrollo de una ley en esta materia. Al igual que ocurría con la responsabilidad en sus orígenes en Francia y Reino Unido, el Estado respondía por los errores de sus funcionarios, no por los suyos propios¹⁷.

A continuación, se promulga la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, el Texto Articulado de la Ley del Régimen Local de 1955 y la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado en 1957, fijando esta última los requisitos para que la Administración Pública responda por los daños y perjuicios causados.

Con el fin de la dictadura franquista, en 1975, llega la Constitución Española de 1978, mencionando expresamente la Responsabilidad de la Administración en sus artículos 9.3 y 106.2, como mencionamos anteriormente¹⁸. La regulación reflejada en esta condiciona el diseño de la Administración, ya que implica que la misma persigue el interés general y que, en caso de lesionarlo, va a responder consecuentemente, por lo que siempre debe intentar evitar causar ningún tipo de perjuicio a los usuarios¹⁹. Conviene resaltar que no se entiende por usuarios tan solo a los ciudadanos, sino que también pueden resultar perjudicadas otras Administraciones Públicas²⁰. Cuando el artículo 106.2 hace referencia al funcionamiento de los servicios públicos debemos entender que hace referencia a la actuación administrativa²¹, concurra o no culpa, siendo esta responsabilidad objetiva, como anteriormente mencionamos.

¹⁷ MIR PUIGPELAT, O.: *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración: Hacia un nuevo sistema*, Ed. Civitas Ediciones S.L., Madrid, 2002, pág. 37.

¹⁸ Ver 1.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

¹⁹ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M.: “Capítulo I, Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública”, en AA.VV. (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: Estudio General y Ámbitos sectoriales*, 2ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág 45.

²⁰ CHINCHILLA MARÍN, C.: *op. cit.*, pág. 1546.

²¹ Disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=106&tipo=2> (fecha de última consulta: 14 de mayo de 2021).

Tras la Constitución entra en vigor la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992), que será sustituida por la Ley 39/2015²² y la LRJSP, teniendo especial relevancia esta última, ya que es donde queda regulada la Responsabilidad de la Administración, recogiendo en la primera tan solo algunos aspectos del procedimiento de reclamación de responsabilidad.

1.3. PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD.

1.3.1. LESIÓN RESARCIBLE.

La obligación de indemnizar solo existe cuando se haya producido un daño en los bienes o derechos de los ciudadanos, ya sea por funcionamiento normal o anormal de la administración, tal y como viene reflejado en el artículo 32.1 de la LRJSP.

Para que una lesión sea resarcible tienen que concurrir una serie de requisitos; tiene que ser real y antijurídica, entendiéndose por ello que el sujeto no tiene la obligación de soportar el daño. Este debe ser efectivo y evaluable económicamente, es decir, debe producirse una afectación a los bienes y derechos de la persona, no solamente los jurídicos, sino también los patrimoniales, personales y morales²³. Respecto a su evaluación económica, este es un requisito indispensable, ya que, si no se puede evaluar el daño, no se conocerá el valor de la futura indemnización. Por último, debe ser un daño individualizable en relación a una persona o grupo de personas. En este último caso se acepta la posibilidad de indemnizar a una pluralidad de sujetos y a colectivos no muy amplios, sin embargo, no se indemnizará a aquellos grupos en los que sea difícil determinar quiénes son sus integrantes.

²² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015 (en adelante LPAC).

²³ LÓPEZ DONAIRE, B., MAYOR GÓMEZ, R., LARIOS RISCO, D.: “Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha”, *Gabilex*, núm. 2, 2015, pp. 8 y 9.

1.3.2. IMPUTACIÓN DEL DAÑO.

La imputación del daño está compuesta por dos elementos. Por un lado, está el sujeto autor del daño. Para que la responsabilidad regulada en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP opere, es preciso que el daño provenga de la actuación de personas integradas en la Administración. Dentro de la actividad del Poder Ejecutivo se encuadra la realizada por las administraciones territoriales, tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas y los Entes Locales²⁴. Conviene destacar la delimitación negativa de este ámbito, ya que la Administración no será responsable por las actividades desarrolladas por sus colaboradores externos, es decir, los contratistas, concesionarios del servicio público o los profesionales que ejercen funciones públicas.

El otro elemento que conforma la imputación es la actividad dañosa. Desde un punto de vista formal, la actividad de la Administración puede emanar de una actividad jurídica, como por ejemplo la emisión de un reglamento, o también de actos administrativos. Cabe recordar que la Administración puede incurrir en responsabilidad ya sea por acción o por omisión. En este último caso, el de la inactividad, se entiende como la no realización de los deberes que le son atribuidos por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, desde la perspectiva material se debe atender tanto al funcionamiento normal como al anormal. Este último hace referencia a una situación en que la Administración, al realizar un acto dañoso, ha actuado de forma objetivamente inadecuada. Hay tres supuestos, el primero es la producción del daño de forma anónima debido a una serie de causas no determinadas, el segundo es el imputable al funcionario por la realización de actividades fuera del ejercicio de sus funciones y, por último, el tercero es una falta personal pero relacionada con el servicio. En el primer supuesto será

²⁴ PARADA, R.: *op. cit.*, pág. 569.

responsable la Administración, en el segundo el funcionario y en el tercero también la Administración, pero esta tendrá la posibilidad de repetir contra el funcionario²⁵.

Como mencionamos anteriormente la responsabilidad también puede derivar del funcionamiento normal. Es lo que en el derecho francés se conoce como responsabilidad sin falta o por riesgo. Esto no quiere decir que la Administración deba indemnizar siempre, deberemos atender a si el perjudicado tenía la obligación de soportar el daño o no.

1.3.2.1. NATURALEZA DE LOS DAÑOS INDEMNIZABLES

A la hora de estudiar los daños indemnizables no es posible limitarnos al estudio de los perjuicios materiales que haya sufrido el usuario, sino también es necesario valorar los morales y ello se hace a través de la “teoría de la evaluación de los daños morales”.

Es importante mencionar este tipo de “lesión” en el derecho urbanístico, ya que la nulidad de los Planes, en la mayoría de los casos, comporta que los usuarios que habían obtenido autorizaciones al amparo del Plan ahora anulado deban “comenzar de cero”, perdiendo la motivación, los años y los fondos, la primera difícilmente cuantificable, como veremos a continuación.

Nuestro ordenamiento jurídico parte de la premisa de que la víctima debe ser compensada por todos los daños que haya sufrido; es decir, que la reparación debe ser integral, debiendo incluirse en la misma el daño moral.

Por daño moral se entiende en derecho como el dolor, la angustia o la humillación, pero no se podrán reclamar en cualquier situación en las que estas se manifiesten, sino tan solo aquellos supuestos que sean una consecuencia directa de la

²⁵ *Idem*, pág. 571.

lesión de un bien jurídico protegido sobre el que el usuario tenga un interés jurídicamente reconocido.

El daño moral puede ser tanto objetivo como subjetivo, tal como expone la doctrina clásica italiana. El primero es el que sufrirá el sujeto en su consideración social, mientras que el segundo es el físico o el que sufra su individualidad.

La jurisprudencia habla del daño moral “puro”, definiéndolo como aquel que no acarrea consecuencias patrimoniales susceptibles de ser económicamente evaluables, identificándolas con la perturbación injusta de las condiciones anímicas del lesionado.

Uno de los motivos por los que este tipo de daño no es objeto de litigio tan frecuentemente como el físico es la dificultad que entraña probarlo. Las partes tiene el deber de acreditar los hechos sobre los que fundamenten sus pretensiones, por lo que, al no ser daños fácilmente cuantificables, es más difícil su demostración en sala. Teniendo en cuenta esta dificultad, es lógico que determinar el *quantum* de la indemnización que le corresponda es igualmente complicado, ya que no existen reglas ni baremos que faciliten esta labor.

La jurisprudencia desarrolla cuatro posibles métodos para cuantificar el daño moral. El primero consiste en la aplicación analógica²⁶ *mutatis mutandis*, del baremo utilizado para los supuestos de accidentes de circulación en los que el daño tenga otra causa. A pesar de que este criterio se haya creado únicamente para este ámbito concreto es posible su aplicación por analogía²⁷.

²⁶ SAP de A Coruña (Sección nº6) de 9 de junio (rec. núm. 466/2010).

²⁷ SAP de Madrid, de 13 de junio (rec. núm. 293/2007).

La segunda opción posible es la de vincular el daño moral al material, por lo que hay una relación cuantitativa con este²⁸. El resultado es que podría llegar a reclamarse en concepto de indemnización por daños morales un 25%, un 50% o un 75% del total reclamado por daños materiales.

Otra opción consiste en otorgar una mayor capacidad creativa a la parte demandante, para que establezca las cifras discrecionales que estime oportunas. Se parte de la no existencia de baremos, pero es necesario que se justifique por qué una determinada situación se valora de una manera concreta. Se tratará siempre de una propuesta subjetiva, pero como indica el Tribunal Supremo, “*el daño moral por su carácter afectivo y de pretium doloris, carece de módulos objetivos, lo que conduce a valorarlo en una cifra razonable, que siempre tendrá un cierto componente subjetivo*”²⁹.

Por último, el cuarto método consiste en solicitar que sea el propio Juez el que se encargue de determinar el *quantum* de la indemnización, con arreglo a criterios de equidad. Esta opción ha sido extensamente desarrollada por la jurisprudencia^{30 31}, dado que las molestias causadas por los daños morales son un concepto indemnizable y para su cálculo no existen bases preestablecidas³².

1.3.3. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD.

La relación de causalidad supone que el daño soportado está relacionado de manera directa con la actuación de la Administración, es decir, es el nexo entre la actuación de esta última y el resultado lesivo.

²⁸ STS (Sala de lo Contencioso) de 4 de abril.

²⁹ STS (Sala de lo Contencioso) de 15 de junio de 2011.

³⁰ STS (Sala de lo Contencioso) de 20 de septiembre de 2010 (rec. núm. 220/2009).

³¹ SAP de Burgos (Sección nº 1) de 14 de julio (rec. núm. 106/2010).

³² SAP Madrid 129/2006, de 24 de marzo.

Existen dos teorías relativas a la relación de causalidad³³: la de equivalencia de las condiciones, que considera como causa del daño al conjunto de situaciones que se han tenido que dar para que se produzca el resultado lesivo y por otro lado la de la causalidad adecuada, que consiste en la elección de un solo hecho y a este se le atribuye la creación del perjuicio. El Tribunal Supremo utiliza este último criterio, aislando unos determinados hechos, entendiendo que son la razón por la que se produce el daño.

1.4. EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD: PROCEDIMIENTO.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial puede iniciarse a instancia de parte o de oficio. En este último caso hay una serie de especialidades que se deben observar: por un lado, será necesario que no haya prescrito el derecho que tendría el interesado para reclamar, y además será necesario notificar a los particulares presuntamente lesionados el acuerdo de iniciación del procedimiento para que, en un plazo de 10 días, aporten tantas alegaciones y documentos como estimen convenientes.

En las solicitudes de iniciación será necesario que consten las lesiones producidas, la relación de causalidad entre estas y el funcionamiento de los servicios y el momento en el que se produjo la lesión³⁴. Si fuese posible se deberá incluir la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial.

En esta clase de procedimientos será obligatorio solicitar un informe al servicio u órgano administrativo cuyo funcionamiento haya ocasionado el presunto daño al usuario.

Además, en el caso de la administración general del Estado, ha de solicitarse un dictamen al Consejo de Estado en algunos supuestos concretos, como puede ser por razones de cuantía o por alguna de las razones recogidas en la Ley Orgánica 3/1980, de

³³ PARADA, R.: *op. cit.*, pp. 575 y 576.

³⁴ MESEGUER YEBRA, J.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: indemnización y plazo de prescripción*, Ed. Bosch, S.A., Barcelona, 2000, pág. 11.

22 de abril, del Consejo de Estado, tal y como viene reflejado en el artículo 81 de la LPAC.

En Canarias, en concreto, tal función le corresponde al Consejo Consultivo de Canarias, órgano de relevancia estatutaria, conforme lo previsto en el artículo 58³⁵ del Estatuto de Autonomía³⁶, desarrollado por la Ley 5/2002³⁷, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en cuyo artículo 11 se expresa:

Artículo 11 Dictámenes preceptivos

1. El Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos:

Apartado D. De legalidad de la actuación de las administraciones públicas canarias.

a) Propuestas de acuerdos y de resoluciones de los órganos de la Administración autonómica y de los cabildos insulares, ayuntamientos y universidades canarias cuando así lo disponga la legislación aplicable.

b) Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos, y recurso de revisión.

c) Nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa.

³⁵ Artículo 58 Consejo Consultivo de Canarias

1. El Consejo Consultivo de Canarias es el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias encargado de dictaminar sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de:

a) Las iniciativas legislativas.
b) Los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.
c) Los proyectos de decretos legislativos.
d) La interposición de recursos de inconstitucionalidad por parte del Parlamento o del Gobierno, así como los planteamientos de conflictos de competencia.
e) Las demás cuestiones que determine su ley reguladora.

2. La ley garantizará su imparcialidad e independencia, y regulará su composición, funcionamiento y el estatuto de sus miembros.

³⁶ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE nº 268 de 6 de noviembre de 2018, páginas 107645 a 107708.

³⁷ Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. BOE nº 152, de 26 de junio de 2002, páginas 23217 a 23222.

d) Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario.

e)³⁸ Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 6.000 euros.

f) Creación o supresión de municipios y alteración de términos municipales.

g) Cualquier otra actuación administrativa de las universidades y administraciones públicas canarias para la que se exija en una ley el dictamen del Consejo Consultivo como requisito previo.

2. En los supuestos en que la legislación estatal requiera consulta del Consejo de Estado, la competencia para dictaminar se entenderá que corresponde al Consejo Consultivo de Canarias, cuando se trate de disposiciones y actuaciones de las administraciones públicas canarias en el ejercicio de las competencias que les son propias.

3. Las disposiciones reglamentarias y resoluciones administrativas sobre asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen o se apartan de él.

En el primer caso, se usará la fórmula «de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias»; en el segundo, la de «visto el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias».

La competencia para resolver este procedimiento en el caso de la Administración General del Estado será del Ministro correspondiente o del Consejo de Ministros en el ámbito estatal y de los equivalentes órganos de las Comunidades Autónomas cuando sea en el ámbito autonómico, o el Pleno de las administraciones locales.

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, el órgano competente para resolver emitirá una propuesta de acuerdo para que el interesado la formalice. Cuando

³⁸ Letra e) del artículo 11.1.D redactada por el artículo único de Ley 5/2011, 17 marzo, de modificación del artículo 11.1.D).e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias («B.O.I.C.» 28 marzo).

no se estimase procedente la formalización de la terminación convencional (también llamado acuerdo indemnizatorio³⁹), el órgano que tenga atribuida la función resolverá pronunciándose acerca de la existencia o no de la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio que presuntamente lo provocó. La resolución de estos procedimientos pone fin a la vía administrativa, por lo que en caso de que el interesado no esté de acuerdo con la misma, deberá acudir a la vía judicial contencioso-administrativa⁴⁰.

1.5. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 67.1 de la LPAC establece que el derecho para reclamar prescribirá al año de producido el hecho que motive la indemnización o del momento en que se manifieste el resultado lesivo. En el caso de que el daño sea físico, el plazo para el cómputo de la responsabilidad comienza con la curación o la determinación del alcance de las secuelas, lo que ocurra antes.

Este plazo, al ser de prescripción y no de caducidad se puede interrumpir. Las causas por las que se puede dar esta interrupción nacen por una aplicación analógica de los artículos 1973 y 1974 del CC y son las siguientes: por la apertura de diligencias penales cuando esta vía sea imprescindible para el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial, ejercicio de la acción civil cuando la finalidad de esta sea exigir responsabilidad patrimonial a la Administración y por último, puede ser también por una reclamación extrajudicial o por cualquier otro acto que suponga que la Administración reconoce su responsabilidad.

³⁹ MESEGUER YEBRA, J.: *op. cit.*, pág. 12.

⁴⁰ *Ibidem*.

CAPÍTULO 2: LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN.

2.1. DEFINICIÓN DEL PLAN GENERAL DEL ORDENACIÓN.

De acuerdo con el artículo 142 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias⁴¹, el Plan General de Ordenación “*define el modelo territorial y urbanístico del municipio, de acuerdo con las directrices de ordenación y del planeamiento insular*”.

El objetivo de los planes es ordenar todo el territorio en el que se apliquen, es decir, todos los usos y actividades susceptibles de producirse en el mismo⁴². El criterio dominante en el Derecho español considera que los planes urbanísticos son normas jurídicas de naturaleza reglamentaria, ya que por lo general tienen una duración dilatada en el tiempo y forman parte del ordenamiento jurídico, en el que se integran en función de criterios jerárquicos a razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo⁴³. Se podría definir el Plan como un sistema a través del cual se configura el desarrollo de la actividad de ordenación urbanística a partir de lo dispuesto en la correspondiente Ley del Suelo⁴⁴.

El Plan General de Ordenación tiene una función primordial, y esa es la ordenación urbanística de un municipio. Para desarrollarla es necesario que contenga una clasificación del suelo, consiguiendo de esta manera vincularlo a un régimen jurídico determinado, ya que conviene recordar que tendrá unas funciones específicas dependiendo del tipo de suelo sobre el que se aplique, con una regulación detallada de su uso. Es importante también que se definan los elementos fundamentales que se van a

⁴¹ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Boletín Oficial de Canarias nº 138, de 19 de julio de 2017 (LSENPC en adelante).

⁴² LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción del Derecho urbanístico*, Ed. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A., Madrid, 2005, pág. 59.

⁴³ RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S.A., Madrid, 2000, pág. 48.

⁴⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1979, pág. 233.

utilizar para esta ordenación y por último se debe fijar su periodo de vigencia, así como el programa que se va a seguir para su desarrollo y ejecución⁴⁵.

El Plan abarca todo el territorio de un municipio, ordenando todo el desarrollo urbanístico del mismo. Aunque con anterioridad era el elemento más importante de la planificación, ahora comparte esta relevancia con los planes insulares y aquellos que ordenan los recursos naturales⁴⁶.

Hay una serie de documentos que deben de ser incluidos en todos los planes. En primer lugar está la Memoria, que es un reflejo de la voluntad del planificador acerca del modelo territorial que se va a aplicar, teniendo en cuenta además de la realidad fáctica, la jurídica del territorio. Debe justificar las medidas que se vayan a aplicar por razón del nuevo Plan, además de observar el contenido del sustituido y las variaciones que vaya a suponer este nuevo⁴⁷.

En segundo lugar, los planos de información son otro de los elementos necesarios. Estos expresan de manera gráfica la situación preexistente, para de esta manera estudiar el punto de partida del nuevo Plan y si hay alguna modificación compatible con lo ya vigente. Estos planos deben reflejar las características naturales, el análisis ambiental y los usos del suelo, así como las infraestructuras y edificaciones existentes, entre otros⁴⁸. No debemos confundir estos con los planos de ordenación, ya que los últimos sí tienen carácter normativo, a diferencia de los anteriores, por lo que tienen contenidos cuya aplicación es obligatoria⁴⁹.

⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pág. 236.

⁴⁶ FAJARDO SPÍNOLA, L.: *Sistema de planeamiento en Canarias*, Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 2006, pág. 244.

⁴⁷ *Idem*, pág. 246.

⁴⁸ *Idem*, pág. 257.

⁴⁹ *Idem*, pág. 258.

Son imprescindibles las normas urbanísticas, ya que estas son una expresión del contenido jurídico del Plan, como hemos mencionado no son el único documento que incorpora directrices normativas, pero sí son las que más se asemejan a los reglamentos, teniendo su misma naturaleza jurídica.

El programa de actuación es otro de los elementos esenciales, en el cual queda plasmada la visión que tiene el planificador acerca del desarrollo del Plan, estableciendo una previsión temporal para su desarrollo y aplicación a la realidad. Sus efectos jurídicos no solo se aplican a los particulares, sino que también afectan a las Administraciones⁵⁰.

El estudio económico y financiero es igualmente importante en cuanto que es una estimación del coste de las obras y las prestaciones de servicios previstos por el Plan, además de señalar la fuente a través de la cual este se va a financiar. Es por lo tanto un documento informativo y no normativo⁵¹.

Resulta especialmente relevante la compleja documentación ambiental exigida por la Ley 21/2013⁵², de evaluación ambiental, ya que el Plan debe ser sometido a evaluación para determinar su impacto sobre el medio ambiente, de forma que se adopten las medidas pertinentes para minimizarlo. La extraordinaria importancia de este documento queda acreditada por la jurisprudencia que más adelante se analizará, ya que su ausencia o los posibles defectos que pueda presentar es una de las principales causas de nulidad de planes Generales de Ordenación

Por último, en caso de que sea necesario se podrá incluir también un catálogo, en el que quedan registrados todos los bienes protegidos sitios en el territorio que se

⁵⁰ *Idem*, pág. 261.

⁵¹ *Idem*, pág. 262.

⁵² Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. BOE nº 296, de 11 de diciembre de 2013.

pretende regular con el nuevo Plan. Pueden ser tanto monumentos como inmuebles, así como espacios de interés histórico, entre otros. Cabe mencionar en el citado Catálogo el grado de protección que corresponda a cada uno de los elementos.

De conformidad con la jurisprudencia, en caso de que existiese contradicción entre la redacción del Plan General y los planos, es decir, su representación gráfica, prevalecerá la primera, considerándose que esta es la correcta.

En suma, el Plan General como instrumento de ordenación del uso del suelo y del vuelo, dada su naturaleza reglamentaria, incide en el contenido del derecho de propiedad urbana, delimitándolo. El Plan General indica al propietario del suelo ordenado cuál es el destino del mismo y qué aprovechamiento puede llevar a cabo en este.

2.2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES GENERALES.

El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes generales viene recogido en la LSENP y en el artículo 71 del Decreto 181/2018⁵³, artículo que remite a su vez al procedimiento de los trámites comunes, recogidos en el Capítulo IV del Título I del mismo. Es un proceso complejo desde su inicio hasta su publicación, ya que supone una pluralidad de trámites de audiencias e informes.

Este procedimiento es un medio necesario para que pueda surgir el reglamento, que conllevará la entrada en vigor del Plan. A través del mismo se salvaguardan los derechos de los ciudadanos, que participan en su creación. Desde el momento en que el Plan entra en vigor, el procedimiento de elaboración pierde su utilidad, al haber cumplido ya su función.

⁵³ Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias. (En adelante RPC).

El procedimiento de aprobación de los planes generales es dual y simultáneo. Al mismo tiempo se tramita el procedimiento de evaluación ambiental (conforme lo previsto en la Ley 21/2013) y el procedimiento de aprobación del mismo Plan, denominado en la Ley Ambiental como documento sustantivo.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 144 (apartados uno a nueve) de la LSENPC, para elaborar el Plan General es necesario partir de un documento redactado por el órgano ambiental en el que se refleje el alcance del estudio ambiental estratégico.

El órgano promotor, teniendo el documento de alcance, deberá entonces elaborar el estudio ambiental estratégico junto con el avance del Plan General. Este último no tiene carácter vinculante y está integrado por una memoria y los planos de ordenación adecuados en función de su contenido, de acuerdo con el artículo 20 RPC. Estos documentos se someterán a información pública, además de una consulta con las Administraciones cuyas funciones se pudiesen ver afectadas por los mismos. Se podrá llevar a cabo por cualquier medio, siempre que quede acreditada la realización de la misma. Entre la documentación sometida a la consulta deberá figurar un resumen no técnico del estudio ambiental estratégico y un resumen ejecutivo de conformidad con la legislación estatal del suelo, de acuerdo con el artículo 21.1 del RPC. Por último, se consultará con aquellas personas interesadas que hayan sido consultadas con anterioridad. Todo esto se deberá hacer en un plazo mínimo de cuarenta y cinco días hábiles y máximo de dos meses, contados a partir de la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de Canarias. Este periodo de información se anunciará en los periódicos y en la sede electrónica del órgano promotor.

En función de los resultados de la consulta y en caso de ser necesario, el órgano promotor modificará el contenido del estudio ambiental estratégico y elaborará el documento sustantivo del Plan que se va a someter a aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento. Este documento incorporará las alternativas que se consideren más

acordes a los objetivos de desarrollo sostenible, además de ponderar los aspectos económicos, sociales, territoriales y ambientales.

El resultado de estas modificaciones será un documento que, a continuación, se debe someter a informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales, además de a información pública y a las Administraciones cuya competencia se pudiese ver afectada, es decir, es el mismo procedimiento que fue descrito anteriormente y por lo tanto el plazo fijado para esta fase de consultas es el mismo que el mencionado a priori.

Se entienden como Administraciones afectadas “*los Ayuntamientos colindantes, el respectivo Cabildo Insular, la Administración Autonómica y la Administración Estatal*”. Cabe destacar que la Administración Autonómica debe emitir un informe preceptivo y vinculante en el que se pronunciará sobre las cuestiones relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran ser afectadas por el plan.⁵⁴

Una vez ha finalizado el plazo mencionado, se procederá a introducir las modificaciones resultantes, a la vez que se actualiza el estudio estratégico. Si se llegasen a producir cambios sustanciales en el documento publicado inicialmente, el órgano municipal competente iniciará un nuevo periodo de información pública y consulta durante un plazo de cuarenta y cinco días.

La propuesta final del Plan General de Ordenación se remitirá a continuación al órgano ambiental para que este, en el plazo de dos meses, realice la declaración ambiental estratégica. Si el órgano ambiental considera que es necesaria la aportación de información adicional será requerida al órgano promotor, tal y como establece el RPC.

⁵⁴ Actualmente dicho informe se emite, conforme a la Disposición Final Décima de la ley 4/2017, por DECRETO 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En el caso de no existiesen elementos suficientes para realizar la evaluación ambiental estratégica, el órgano jerárquicamente superior al incapaz de emitir el informe deberá hacerlo en un plazo de diez días hábiles. Durante este periodo, según el artículo 24.3 del RPC, se paralizará la formulación de la declaración ambiental estratégica.

En caso de que el órgano ambiental considerase que los trámites de información pública y de consulta no fueron llevados a cabo de manera correcta, requerirá al órgano correspondiente para que lo subsane en el plazo de tres meses. En caso de que el expediente no se subsane en ese plazo, se dará por finalizada la evaluación ambiental estratégica y se notificará al órgano municipal competente la resolución de la terminación.

En caso de existir discrepancias entre el órgano municipal y el ambiental sobre el contenido de la evaluación ambiental estratégica, el primero deberá informar al segundo acerca de las mismas a través de un escrito fundado, en el que se pongan de manifiesto las razones que las motivan. El órgano ambiental deberá pronunciarse acerca del contenido del escrito en un plazo máximo de treinta días hábiles, en caso de que no lo haga se entiende que mantiene su criterio. En esta última situación, al persistir la discrepancia, el órgano municipal elevará la misma al Gobierno de Canarias, si se tratase de un órgano autonómico o, en caso de no serlo, al pleno municipal, para que, en el mismo plazo de treinta días hábiles, dicho órgano competente la resuelva. Mientras no exista una resolución expresa, la declaración ambiental estratégica se mantendrá en vigor (artículo 25.3 del RPC)

En el plazo de quince días hábiles se publicará en el Boletín Oficial de Canarias y en la sede electrónica del Ayuntamiento o del órgano ambiental correspondiente la declaración ambiental estratégica, junto con el acuerdo de resolución de discrepancias, si lo hubiese.

Tras la publicación de la declaración ambiental, el Plan General de Ordenación se deberá someter a las correcciones necesarias, así como a la aprobación definitiva (total o parcial) por parte del pleno del Ayuntamiento. Junto con el Plan deben incluirse un resumen ejecutivo, en el que quedan detalladas las líneas básicas de la ordenación, así como los informes emitidos por las administraciones y sus conclusiones. Deben añadirse también las alegaciones resultantes del trámite de información pública.

Por último, el Plan se publicará a continuación en el Boletín Oficial de Canarias y en la sede electrónica del Ayuntamiento, para su entrada en vigor. Se publicará también la documentación prevista en la legislación estatal básica. Una vez el Plan es aprobado de manera definitiva por la Administración titular de la potestad reglamentaria, este empezará a formar parte del ordenamiento jurídico, pudiendo ser aplicado desde ese momento. Conviene recalcar que la entrada en vigor se produce a los 15 días hábiles de la publicación tanto del acuerdo de aprobación como de la normativa del Plan, tal y como establece el artículo 155.2 de la LSENPC.

CAPÍTULO 3. NULIDAD DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN.

3.1. CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS PLANES GENERALES.

Los planes generales, como se ha indicado anteriormente, son normas jurídicas de naturaleza reglamentaria y por lo tanto deben ser recurridos mediante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Contra los planes generales, al ser disposiciones de carácter general, se puede interponer un Recurso Indirecto⁵⁵, a través de la impugnación indirecta de las disposiciones y los actos desarrollados al amparo del Plan viciado.⁵⁶

⁵⁵ ORTIZ RAMÍREZ, J.: “La grave inseguridad jurídica derivada de la declaración judicial de nulidad de los planes generales de ordenación urbana y posibles reformas que restablezcan la seguridad jurídica del municipio”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm 335, 2020, pág. 74.

⁵⁶ STS (Sala de lo Contencioso) de 17 de octubre de 1997 (rec. núm. 872/1992).

A lo largo de los años, y a medida que se desarrolla el urbanismo surgen argumentos para sostener esta consideración de los planes como reglamentos. Algunas de las razones alegadas son, por un lado, que configuran las facultades dominicales de los propietarios del suelo, a la vez que determinan las condiciones para urbanizar, así como los posibles usos del suelo. Por otro lado, que tienen características que tan solo son propias de las normas jurídicas, como puede ser su carácter abstracto y su generalidad. Por último, requieren publicidad y tienen efectos “*erga omnes*”.⁵⁷

Partiendo del hecho de que los planes Generales tienen naturaleza reglamentaria, no existe ninguna razón para que, en caso de que contradigan la legalidad y deban ser anulados, esta se realice de una manera distinta que la impugnación de cualquier otra norma de carácter reglamentario, ya que la Ley no prevé ninguna especialidad en el procedimiento relativo a los planes respecto de cualquier otra reglamento.

Es tan nulo el reglamento que vulnera la Constitución o una Ley como el que vulnera una exigencia de procedimiento, ya que este, como hemos mencionado con anterioridad es una garantía del derecho de los ciudadanos a participar en la ley.

La LPAC establece que cualquier infracción o vulneración de la legalidad en la que incurran los reglamentos supondrá su declaración como nulos de pleno derecho.

Toda infracción de derecho que produzca un reglamento, cualquiera que sea el vicio alegado⁵⁸, como hemos expresado, desemboca en un supuesto de nulidad plena⁵⁹, y los efectos de la misma se retrotraen al momento en que se dicta la disposición

⁵⁷ ORTIZ RAMÍREZ, J.: *op. cit.*, pág. 83.

⁵⁸ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”, *Documentación Administrativa. Nueva Época.*, núm. 5, 2018, pág. 48.

⁵⁹ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de mayo de 2010 (rec. núm. 2463/2006).

afectada⁶⁰, ya que se entiende que la norma era ilícita desde ese primer momento y por lo tanto todos los actos que se lleven a cabo al amparo de la misma sufrirán esta misma nulidad.

Cuando los planes son anulados no es posible aplicar las técnicas existentes en la ley para subsanarlos, ya que estas solo se aplican a actos anulables⁶¹. La doctrina establecida por el Tribunal Supremo⁶² no permite la nulidad parcial del documento, ni la subsanación de los defectos, tampoco aceptando mantener las partes del Plan que no lesionen el ordenamiento jurídico⁶³. No puede ser subsanado con un acto posterior porque esa subsanación comportaría una nueva norma.

La jurisprudencia se ha pronunciado acerca de la no aplicación en este caso de la “conservación de trámites”, que consiste en que los actos administrativos se presumen válidos, restringiendo su aplicación en estos casos⁶⁴ y por lo tanto cuando una sentencia firme anula un Plan General, es necesario que el Plan vigente con anterioridad a este vuelva a entrar en vigor⁶⁵, dejando de producir efectos su cláusula derogatoria⁶⁶. Aunque esta solución sea plenamente aceptada por la doctrina, es posible que produzcan problemas, debido a los cambios que puede experimentar un determinado territorio si ha transcurrido un gran periodo de tiempo entre el Plan General anterior y el anulado⁶⁷, así

⁶⁰ PLAZA GONZÁLEZ, M.: “La nulidad de los instrumentos del planeamiento general y la preservación de los actos firmes dictados a su amparo”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 312, 2017, pág. 113.

⁶¹ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *op. cit.*, pág. 49.

⁶² STS (Sala de lo Contencioso) de 28 de diciembre de 2012 (rec. 1009/2011).

⁶³ ORTIZ RAMÍREZ, J.: *op. cit.*, pág. 68.

⁶⁴ COMINGES CÁCERES, F.: “Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 314, 2017, pág. 50.

⁶⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 2 de marzo de 2016 (rec. núm. 1626/2016).

⁶⁶ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *op. cit.*, pág. 50.

⁶⁷ COMINGES CÁCERES, F.: *op. cit.*, pág. 52.

como los cambios que puede haber experimentado el ordenamiento jurídico desde la época en la que se aprobó el Plan General que ha vuelto a entrar en vigor.

El Tribunal Supremo⁶⁸ se pronuncia en este sentido, estableciendo la necesidad de declarar la nulidad de pleno Derecho en caso de que un Plan General presente un vicio. Mantiene por lo tanto una posición encontrada respecto de la sentencia de instancia estudiada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias⁶⁹, ya que esta última mantiene que el vicio puede suponer la anulabilidad, con la posibilidad de retrotraerse al momento en que surge el vicio formal, admitiendo la nulidad parcial en los supuestos en que la falta del informe en el Plan no afecte a la totalidad de este.

Un argumento utilizado para evitar los efectos de la nulidad de los planes es su doble naturaleza, por un lado, como instrumento de ordenación y por otro como disposición administrativa de las Administraciones que tienen competencias para aprobarlo. Esta distinción es una creación doctrinal y no tiene el rigor de un reglamento.

Debemos considerar sin embargo que el Plan es, en principio, ajeno a la resolución administrativa que lo aprueba, ya que este no tiene eficacia por sí mismo. La eficacia nace cuando la Administración, que es la titular de la potestad reglamentaria, le otorga el rango de norma jurídica en el momento de la publicación.

Por último, conviene hacer mención a la corriente de desarrollo jurisprudencial con inicio en 1987, que declara que si bien el reglamento es nulo de pleno derecho cuando este vulnera una norma de rango superior, no toda vulneración de las normas instrumentales que regulan el procedimiento han de desembocar en tal grado de ineficacia.

⁶⁸ STS (Sala de lo Contencioso) de 27 de mayo de 2020 (rec. núm. 6731/2018).

⁶⁹ STSJ de Canarias (Sede de Las Palmas de Gran Canaria) de 14 de mayo de 2018. (rec. núm. 103/2015).

3.2. EFECTOS DE LA NULIDAD DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN.

Un gran problema surge cuando, durante el periodo de vigencia del Plan, se crean, bajo la cobertura legal de este, situaciones que una vez declarada la ilegalidad del reglamento son irreversibles, como es el caso que estudiamos con las actuaciones llevadas a cabo al amparo de los planes generales de ordenación⁷⁰.

Será nulo por lo tanto el ordenamiento derivado⁷¹, así como los planes parciales, los planes especiales, los instrumentos de gestión y todos aquellos títulos habilitantes y cualesquiera otras actuaciones realizadas durante la vigencia del Plan viciado⁷², ya que no tienen la cobertura necesaria que les daba el Plan General anulado. Esta retroactividad no afecta, sin embargo, a las sentencias o actos administrativos firmes que hayan aplicado este Plan antes de su anulación, siempre y cuando no afecte a la exclusión o reducción de sanciones no ejecutadas, manteniéndose de esta manera algunos actos a pesar de estar “contaminados” por la nulidad del Plan⁷³. Esta excepción es un intento de no vulnerar el principio de seguridad jurídica recogido en la Constitución Española ⁷⁴.

La anulación de un Plan crea el riesgo de que la actividad urbanística del municipio se paralice por completo⁷⁵. Para evitar la situación de vacío normativo, se “revive” el planeamiento anterior, con los problemas de interpretación que ello

⁷⁰ TESO GAMELLA, M.P, “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 210, 2019, pág. 75.

⁷¹ STS (Sala de lo Contencioso) de 28 de septiembre de 2012 (rec. núm. 2092/2012).

⁷² STS (Sala de lo Contencioso) de 14 de julio de 2004 (rec. núm. 2065/2002).

⁷³ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *op. cit.*, pág. 53.

⁷⁴ PLAZA GONZÁLEZ, M.: *op. cit.*, pág. 114.

⁷⁵ ORTIZ RAMÍREZ, J.: *op. cit.*, pág. 67.

conlleva, ya que se aplican de normas jurídicas aprobadas con posterioridad a la aprobación del Plan que entra en vigor con la anulación del que lo sustituyó.

Se ralentiza además la actividad administrativa urbanística, ya que el Plan antiguo estaba diseñado para otra realidad distinta a la que se va a aplicar en el momento de “resucitarlo”, encontrándose con unas nuevas leyes urbanísticas y por lo tanto una nueva ciudad. La nulidad del plan tiene un efecto descendiente, ya que todos los demás instrumentos de planeamiento jerárquicamente subordinados al nulo y los de gestión serán igualmente nulos⁷⁶.

Conviene mencionar las argumentaciones del Tribunal Supremo para la casación y anulación de resoluciones y la estimación del incidente de ejecución de sentencia⁷⁷. Las estudiamos a continuación.

Por un lado, existe la imposibilidad de subsanación a posteriori de disposiciones de carácter general. En ocasiones, tras declarar judicialmente la nulidad de algunas partes de un Plan General, se pretende paliar el defecto aportando una justificación del mismo a posteriori, sin embargo, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del Plan, ya que no se puede subsanar un Plan nulo.

Nuestro ordenamiento jurídico declara la nulidad de las disposiciones de carácter general, es decir, de un reglamento cuando este vulnere la Constitución, las leyes o cualesquiera otras disposiciones administrativas de rango superior, siendo “*ex tunc*” los efectos de esa nulidad, como ya hemos expresado en repetidas ocasiones a lo largo de

⁷⁶ ESCRIBANO TESTAUT, P., “Las causas y los efectos -directos y colaterales- de la declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Ourense”, *Práctica urbanística*, núm. 121, 2013, apartado sexto.

⁷⁷ FERNÁNDEZ VALVERDE, R. “Avatares jurisdiccionales en relación con la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid”, *Práctica Urbanística*, núm. 119, 2012, apartado cuarto, Ed. Wolters Kluwer.

este trabajo, retrotrayéndose al momento inicial. Es importante apreciar en cada caso la naturaleza del vicio de nulidad al que nos enfrentamos, ponderando hasta qué punto menoscaba el derecho de los ciudadanos.

Por otro lado, es importante mencionar que no afecta a la doctrina la circunstancia de que la nulidad decretada no sea de todo el Plan General de Ordenación. Esta argumentación supone una reiteración de la teoría general del Derecho acerca de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones generales. Es cierto que cuando hay un vicio en un Plan este no es sobre la totalidad del mismo, sino que tan solo afecta a uno de sus elementos, pero sin embargo, este último será nulo y por lo tanto, supondría una nulidad de la totalidad del Plan.

A continuación, conviene mencionar la inviabilidad de aplicación de los principios de conservación y convalidación. Como hemos desarrollado con anterioridad, en los supuestos en los que hay un vicio que acarrea la nulidad de pleno derecho no es posible su convalidación o subsanación, ya que la convalidación está prevista para los actos administrativos, pero aquí estamos ante una disposición general.

En relación con la conservación y convalidación conviene hacer referencia también a la improcedencia de la eficacia retroactiva, ya que, en el caso de los planes, cuando se declara su nulidad por la ausencia de un trámite o por falta de justificación de alguno de sus elementos, no es posible la elaboración de un complemento justificándolo, ya que este no podrá modificar los efectos de la nulidad.

Por último, en esta misma nota es importante el estudio de la ausencia de carácter formal de la motivación. Los trámites tienen un carácter instrumental, ya que sirven a una finalidad, que repetimos se conecta a las garantías de los ciudadanos y el relevante papel que juega el medio ambiente.

CAPÍTULO 4. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR ANULACIÓN DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA.

4.1. REQUISITOS PARA QUE SURJA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La jurisprudencia admite de manera total la posibilidad de reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de la nulidad judicial de instrumentos de planeamiento⁷⁸.

Para que la Administración Pública responda por un perjuicio causado por su funcionamiento, ya sea normal o anormal, es necesario que concurren una serie de requisitos formales y materiales, debiendo además quedar acreditados.

Los requisitos formales son los relativos al plazo y a la legitimidad.

Como hemos mencionado anteriormente⁷⁹, el plazo para la interposición de la acción de responsabilidad patrimonial es de un año, que se empezará a contar desde el momento en que la Sentencia de anulación del Plan General adquiera firmeza⁸⁰.

Existen dos tipos de legitimidad, la activa y la pasiva. La primera corresponderá a la persona ya sea física o jurídica que acredite que su actuación urbanística se ha devenido imposible por la anulación del Plan, ya que ahora carece de cobertura legal. La legitimidad pasiva corresponde a la Administración competente para la tramitación y aprobación del Plan General en cada caso (de acuerdo con la Ley 4/2017), sin que el hecho de que pudiera resultar corresponsable otra Administración implique la posibilidad de inadmisión de la acción que se interpone⁸¹.

⁷⁸ STSJ de Canarias (Sede de Santa Cruz de Tenerife), de 20 de febrero de 2017 (rec. núm. 9/2014).

⁷⁹ Ver 1.5. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD.

⁸⁰ STSJ de Canarias (Sede de Las Palmas de Gran Canaria) de 30 de julio de 2018 (rec. núm. 215/2012).

⁸¹ STSJ de Canarias (Sede de Las Palmas de Gran Canaria) de 1 de diciembre de 2015 (rec. núm. 216/2012).

Para que se den los requisitos materiales es necesario que concurren todos los supuestos de la acción de responsabilidad⁸², de acuerdo con el artículo 32.2 de la LRJSP. Estos requisitos son, primero la lesión de bienes o derechos. En segundo lugar es necesario que el daño sea creado por la actuación de la Administración, ya sea por su funcionamiento normal o anormal. Debe existir además una relación causa-efecto entre la actividad y el daño producido, lo que presenta el tercer requisito, que es la relación de causalidad.

Debe ser un daño efectivo y evaluable económicamente e individualizado con relación a persona o grupo de personas. La lesión debe producir además un daño antijurídico, que los afectados no tengan el deber de soportar.

Este daño tiene que ser sobre bienes o derechos protegidos y no puede ser propiciada por una causa de fuerza mayor. Debe ser provocado por actos positivos de la Administración, así como por el *“incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia siempre que la Administración tenga el deber de obrar o de comportarse de un modo determinado, siempre que no concorra excepción”*⁸³. Conviene mencionar que el simple hecho de la anulación de un Plan General no supone por sí misma derecho a indemnización por parte de la Administración, de acuerdo con el artículo 32.1 LRJSP.

4.2. CAUSAS DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Estas causas se deben interpretar siempre de manera restrictiva, aplicándose a aquellos casos en los que sea obvio que no procede dicha tramitación. Algunas de estas situaciones son:

⁸² Ver 1.3. PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD.

⁸³ STS (Sala de lo Contencioso) de 27 de marzo de 1998 (rec. núm. 1998/2942).

Por un lado, la falta de competencia. Puede suceder cuando se presenta una reclamación por unos hechos que han tenido lugar en un territorio en el que no se aplica el determinado Plan.

Puede darse también la situación de inexistencia del daño. Si este no es real, efectivo y económicamente evaluable, no procede su tramitación.

Por último, es posible que no exista un nexo causal o relación entre el daño producido y la actuación de la Administración. Al ser este uno de los principales requisitos para que exista responsabilidad, en caso de no concurrir, no sería posible su tramitación.

En caso de que se inadmita una reclamación de responsabilidad patrimonial, esta debe motivarse y notificarse al ciudadano, además, en los casos de falta de competencia territorial u objetiva, si fuese posible, deberá hacerse una recomendación acerca de los pasos a seguir a continuación.

4.3. INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE Y DETERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO A SEGUIR.

Cuando la Administración determine que procede la admisión a trámite es necesario incoar el expediente. En este acto administrativo se deberá determinar si la reclamación está completa, es decir, que está correctamente cumplimentada y presenta todos los datos necesarios. Entre los mismos se encuentran la identificación del reclamante, así como su domicilio a efectos de notificaciones. Debe figurar también una narración de los hechos y la relación de causalidad entre el supuesto daño y la actuación de la Administración y por último deben incorporarse a la reclamación todos los documentos necesarios.

De acuerdo con el artículo 96.4 de la LPAC, hay una serie de situaciones en las que la reclamación de responsabilidad se puede hacer mediante un proceso abreviado.

Estos supuestos son aquellos en los que la relación de causalidad entre el daño soportado y la actuación de la Administración es “inequívoca”. Este caso normalmente se da cuando con anterioridad a esta reclamación, se ha producido una previa por la misma actuación administrativa. El procedimiento simplificado está recogido en el artículo 96.6 de la LPAC, mientras que el ordinario se encuentra en el artículo 32.9 de la LRJSP. Estudiaremos primero este último y a continuación el simplificado.

4.4. PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN DE LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Como mencionamos anteriormente, el legislador es el que delimita los aspectos de la responsabilidad a través de la promulgación de leyes. En el caso objeto de estudio, las leyes en las que quedan reflejadas las características de la misma son la ley 40/2015 y la 39/2015, en esta última se regulan los aspectos procedimentales de la acción de reclamación.

La LRJSP establece en su artículo 32.9 que el procedimiento para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial será el previsto en la LPAC. Los trámites en el caso de los procedimientos ordinarios serán:

Primero, la presentación de la solicitud por el interesado, ya que conviene recordar que los procedimientos de responsabilidad patrimonial son a instancia de parte, iniciándose con el escrito de solicitud de indemnización. En caso de que falte algún elemento en el citado escrito se le concederá un plazo de diez días al interesado para que subsane o mejore la solicitud, de acuerdo con el artículo 68 de la LPAC

Una vez que la solicitud está correctamente presentada se procederá a su admisión, concediendo al reclamante un trámite de audiencia durante diez días, indicándosele que tiene la posibilidad de proponer los medios probatorios que considere pertinentes (testificales, documentales y periciales) (artículo 77 de la LPAC). De igual manera debe darse traslado a la entidad aseguradora del Ayuntamiento en cuestión, de conformidad con el contrato de seguro que tenga la primera con el segundo.

El artículo 78 de la LPAC regula los medios probatorios admitidos. Es posible que para evitar que finalice el plazo máximo para emitir resolución y esta no haya sido publicada, se paralice el mismo hasta que se realice la práctica de los medios de prueba propuestos. Este supuesto se da en su gran mayoría cuando se debe solicitar documentación a otra Administración, de acuerdo con los artículos 82 y 22 de la LPAC. Conviene recordar que la solicitud de informe al servicio cuya actuación haya ocasionado el daño es preceptiva, como viene establecido en el artículo 81.1 de la ley anteriormente citada.

Antes de la redacción de la propuesta de resolución y una vez se hayan practicado los medios de prueba admitidos, deberá concederse al interesado el trámite de audiencia recogido en el artículo 82.1 de la LPAC, salvo que no figuren en el proceso ni vayan a ser tenidos en cuenta para la resolución cualesquiera otros hechos, alegaciones o pruebas distintas a las invocadas por el interesado (artículo 82.4). Si en la reclamación de responsabilidad está implicado un contratista público, deberá ser considerado como interesado y por lo tanto dársele traslado para que realice alegaciones y proponga los medios de prueba que considere oportunos, tal y como establece el artículo 82.5 de la LPAC.

De acuerdo con el artículo 91.1 de la LPAC, una vez concedido el trámite de audiencia se deberá proceder a la Propuesta de Resolución.

En caso de que la cuantía reclamada por el interesado sea superior a seis mil euros, es preceptiva la solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, tal y como viene recogido en el artículo 11.1.D).e)⁸⁴ de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, (en relación con el art. 81.2 LPAC). Conviene mencionar que este Dictamen no será vinculante.

⁸⁴ Ver 1.4. EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD: PROCEDIMIENTO.

Por último, la resolución deberá indicar si existe efectivamente una relación de causalidad y en caso de que así sea, deberá valorar tanto el daño como su cuantía y la forma de indemnización (artículo 91.2 de la LPAC)

4.5. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

Como mencionamos anteriormente, el procedimiento simplificado para la reclamación de responsabilidad a la Administración Pública está regulado en el artículo 96.6 de la LPAC.

El procedimiento puede comenzar de oficio o por la solicitud del interesado. En caso de que esta última presente algún tipo de fallo se deberá subsanar en este momento.

Se tramitan a continuación las alegaciones que se hayan formulado por los interesados al inicio del procedimiento. Este trámite se deberá realizar en el plazo máximo de cinco días.

En caso de que la resolución no vaya a ser favorable para el interesado se deberá realizar un trámite de audiencia. De igual manera, tan solo cuando sea necesario, se solicitaría a continuación un informe del servicio jurídico.

El Consejo General del Poder Judicial emitirá un informe en caso de que sea preceptivo. También en caso de ser preceptivo, el Consejo de Estado, o el órgano consultivo autonómico equivalente, emitirá a continuación un Dictamen. Conviene mencionar que desde que este último sea solicitado hasta que sea emitido, el plazo para resolver será suspendido de manera inmediata.

El órgano competente debería solicitar la emisión de este Dictamen dentro del adecuado plazo, ya que es necesario que sea posible resolver el procedimiento en el

tiempo estipulado por la ley. En caso de que lo solicite el órgano competente, se podrá emitir en el plazo de quince días.

En el expediente que se remita al órgano consultivo correspondiente de los mencionados anteriormente, será necesario incluir una propuesta de resolución. En caso de que la decisión final sea distinta de la propuesta, el órgano competente acordará cambiar la tramitación de este procedimiento y hacerla de acuerdo con el artículo 32.9 de la LRJSP, es decir, el ordinario, notificándose a los interesados.

Este procedimiento simplificado debe ser resuelto en el plazo de treinta días, empezando a correr el mismo desde el día siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

Conviene mencionar que los planes generales siempre serán tramitados de acuerdo con el procedimiento ordinario y en ningún caso a través del simplificado.

CAPÍTULO 5. ANULACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE DE 2013.

El día treinta de julio de 2013 se aprueba por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de manera definitiva y parcial, el Plan General de Ordenación (en adelante PGO 2013), publicándose en el Boletín Oficial de Canarias del día diecinueve de junio de 2014. Su entrada en vigor se produce el diecisiete de julio de 2014, quince días hábiles después de la publicación de su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de treinta de junio de 2014.

5.1. ANULACIÓN Y POSIBLES RECURSOS

El 27 de octubre de 2020 se publica en el Boletín Oficial de Canarias el Acuerdo de la Comisión Autonómica de Informe Único de fecha 2 de octubre de 2020, relativo a la toma de conocimiento de la Sentencia, de 21 de julio de 2017, dictada por la Sala de

lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias⁸⁵ por el que se anula el PGO de Santa Cruz de Tenerife.

Contra esta sentencia se interpuso Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo por parte tanto de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife como de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. Estos recursos han sido desestimados mediante Providencia de 21 de septiembre de 2018, dictada en el Recurso de Casación 6221/2017.

Tras esa providencia cabría la presentación de Recurso de Nulidad de Actuaciones ante esta resolución, sustanciándose de nuevo ante el Tribunal Supremo. En caso de ser desestimado puede dar lugar a la interposición de un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.

Una vez inadmitido a trámite el Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo, se podría interponer Recurso de Casación ante la Sección del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que se encarga de las casaciones, enjuiciando el posible incumplimiento de normativa autonómica.

Respecto de la prosperabilidad de cualquiera de las dos vías descritas, las posibilidades que se presentan son:

Por un lado, en relación con el Recurso de Nulidad de Actuaciones, el razonamiento del Tribunal Superior de Justicia de Canarias está sólidamente consolidado, por lo que no prosperaría. De igual manera, el Recurso de Amparo tampoco sería admitido a trámite, debido a que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental.

⁸⁵ Disponible en <https://www.urbanismosantacruz.es/es/preguntas-y-respuestas-nulidad-pgo> (fecha de última consulta 30 de mayo de 2021).

Por otro lado, el Recurso de Casación Autonómico tampoco prosperaría, debido a que la normativa relativa al informe de sostenibilidad ambiental es estatal.

5.2. CAUSAS DE ANULACIÓN

El motivo de anulación de este Plan es que carecía de un informe sobre la Sostenibilidad Ambiental del mismo. El Decreto 30/2007⁸⁶, que modifica el anterior 55/2006 y que desarrolla para la CC.AA de Canarias la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, establece en su Disposición Transitoria Primera punto 2 que deberán someterse al procedimiento de evaluación ambiental (en los términos de la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de la Ley 9/2006, de 28 de abril), y la elaboración de un Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) también los planes generales de ordenación cuya aprobación inicial se produjera antes del 21 de julio de 2004.

Otra de las alegaciones realizadas relativas a la nulidad del Plan era la falta del estudio económico financiero, pero el Tribunal Superior de Justicia de Canarias⁸⁷ determinó que el mismo no es preceptivo en Canarias, como viene recogido en el artículo 32.2.b) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias⁸⁸, que establece que dentro de la ordenación pormenorizada de los planes de ordenación tan solo debe contener “*la organización de la gestión y la programación de la ejecución pública del Plan General*”.

Respecto a la necesidad de estudio económico-financiero conviene mencionar el artículo 15.4 de la ley 8/2007, que establece que “*la documentación de los instrumentos*

⁸⁶ DECRETO 30/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba la modificación del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo. Boletín Oficial de Canarias nº 34, de jueves 15 de febrero de 2007.

⁸⁷ Ver primer párrafo de 5.1. ANULACIÓN Y POSIBLES RECURSOS.

⁸⁸ Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Boletín Oficial de Canarias nº 60, de 15 de mayo de 2000.

de ordenación de las actuaciones de ordenación de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica[...]”. Este precepto se desarrolló mediante el Real Decreto 1492/2011, que no hacía referencia en su Disposición Transitoria acerca de su aplicación en el planeamiento aprobado de forma anterior a su entrada en vigor, como era el caso del PGO de Santa Cruz de Tenerife. En esta misma línea se desarrolla la exigencia de informe de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la ley 2/2012 de 27 de abril.

En relación con el Estudio Ambiental, el apartado 2º de la Disposición Transitoria 1ª del Decreto 30/2007 establece que cabe la excepción de no ser obligatorio el informe si el correspondiente órgano ambiental (la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, COTMAC en adelante) decidiera que ello era inviable.

La determinación de este concepto jurídico indeterminado se concreta en el apartado 5 de la anterior Disposición Transitoria 1ª de la forma siguiente:

“...tendrá la consideración de inviable el procedimiento de Evaluación Ambiental de los planes cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004, cuando el contenido ambiental del plan en tramitación hubiera sido sometido a información pública por plazo igual o superior a 45 días, y que, examinado caso por caso, resulte equiparable al contenido mínimo exigible de los Informes de Sostenibilidad según los Documentos de Referencia que por cada tipo de plan apruebe el órgano ambiental, y en los que, por tanto, resulte innecesario e ineficaz plantear nuevas exigencias”.

Por lo tanto, se establecen cuatro requisitos para considerar la inclusión del informe inviable. El primero es que el contenido ambiental del plan en tramitación se hubiese sometido a información pública por plazo superior a 45 días. El segundo es que debe examinarse de manera casuística. El tercero es que sea equiparable al contenido mínimo exigible de los Informes de Sostenibilidad según los Documentos de Referencia

que por cada tipo de plan apruebe el órgano ambiental. Por último, debe resultar innecesario e ineficaz plantear nuevas exigencias.

El Servicio Técnico de Planeamiento Urbanístico Occidental emite el 31 de mayo de 2011 el Informe Técnico que forma parte de la documentación del expediente administrativo de la Consejería y expresa que los requisitos tercero y cuarto de los mencionados en el párrafo anterior han sido cumplidos, ya que en la documentación del Plan General de Ordenación figuran todos los requisitos del documento de referencia del órgano ambiental COTMAC. Sin embargo estos requisitos solo se referencian, remitiéndose a ellos sin mayor análisis acerca de su cumplimiento.

Respecto a la cuestión relativa a la inviabilidad e innecesariedad de someter el PGO al procedimiento de Evaluación Ambiental, el ente local estima que concurren requisitos suficientes para obviar este trámite, pero no aporta mayor argumentación al respecto. La jurisprudencia del Tribunal Supremo establece la necesidad de motivación para la citada declaración de inviabilidad, como es el caso de la nulidad del PGO de Vigo⁸⁹.

Finalmente, el PGO de Santa Cruz de Tenerife fue anulado por la falta de la documentación Ambiental, que es una de las causas más comunes para la declaración de nulidad de los planes generales.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

La responsabilidad de la Administración ha experimentado un gran desarrollo a la vez que han ido evolucionando la sociedad y el Derecho, siendo un claro reflejo de su gran importancia. Deja ver como, a medida que la civilización avanza, también lo hace el pensamiento común de que la Administración no puede ser titular del privilegio de la “irresponsabilidad”, ya que al ser un sujeto de derecho debe responder ante la ley igual

⁸⁹ STS (Sala de lo Contencioso) de 15 de junio de 2016 (rec. núm. 1814/2014).

que los demás. Uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho es la existencia de procedimientos que permitan a los usuarios del sistema exigir responsabilidad al poder ejecutivo por sus acciones, independientemente de si son o no contrarias a la ley, siempre y cuando estos hayan sufrido un daño que no tengan el deber jurídico de soportar.

El proceso de redacción de un Plan General de Ordenación es de elevada complejidad, ya que hay una serie de procedimientos que seguir y es necesario presentar un gran número de documentos, además de someterlo a trámites de consulta a la ciudadanía así como a diversas Administraciones Públicas. La dificultad de su aprobación hace que sea un procedimiento con costes elevados y dilatado en el tiempo. Esta demora puede provocar que, cuando finalmente se apruebe un Plan, la realidad urbanística del municipio haya cambiado y por lo tanto este esté obsoleto desde el momento de su entrada en vigor.

Es necesaria una reforma de los procedimientos urbanísticos, optando por un modelo más dinámico, que se adapte al acelerado ritmo de cambio de la sociedad y sus necesidades. Para sortear el obstáculo de la rigidez de los planes es conveniente optar por una aplicación más práctica de los instrumentos de ordenación ya existentes. Sería beneficioso reducir el ámbito regulado por los planes generales, consiguiendo de esta manera un procedimiento de aprobación más simple, utilizándolos solo para definir a grandes rasgos la que será la disposición de la ciudad, estableciendo dónde se localizarán las vías públicas, los edificios y las áreas más importantes, como por ejemplo los colegios, universidades, hospitales o parques. Los demás aspectos del planeamiento, los más detallados, de desarrollo de lo establecido en el Plan General podrían regularse a través de la planificación parcial o especial, cuyo procedimiento de aprobación es más rápido y menos riguroso, para, de esta manera, adaptar la ciudad a las necesidades de la sociedad y no al contrario.

Esta rigidez del planeamiento supone además un obstáculo para la inversión tanto pública como privada, causando un doble perjuicio, ya que, por un lado, afecta a las diferentes Administraciones que quieran crear nuevas infraestructuras para satisfacer las necesidades de la ciudad, al carecer de cobertura en el Plan. Por otro lado, también dificulta la inversión privada, obstaculizando el desarrollo de diferentes actividades y obras. Esto afecta tanto al desarrollo urbanístico, como a la creación de puestos de trabajo.

El carácter reglamentario de los planes generales supone otro obstáculo para la necesaria dinamización del Derecho Urbanístico, ya que, como se ha estudiado a lo largo de este trabajo, implica que cualquier vicio en el que incurra suponga su nulidad de pleno derecho, eliminando completamente del ordenamiento todo su contenido, y en la mayoría de ocasiones “resucitando” un Plan antiguo y completamente obsoleto. Precisamente debido al carácter reglamentario de los planes es imposible su convalidación o subsanación, situación que de ser posible, supondría un avance en el planeamiento urbanístico, ya que sería suficiente con someter la parte viciada a revisión, evitando crear un vacío en el urbanismo de la ciudad, teniendo en cuenta los costes tanto temporales como económicos que ello supondría.

BIBLIOGRAFÍA

Documentación soporte

1. BLASCO ESTEVE, A.: *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Ed. Civitas S.A., Madrid, 1985.

2. CHINCHILLA MARÍN, C.: “El sometimiento de la Administración Pública al Derecho antes de 1978”, en AA.VV. (PÉREZ TREMPES, P. y SAIZ ARNAIZ, A. Dir.): *Comentario a la Constitución Española, 40 aniversario 1978-2018, Tomo II (Artículo 97 a Disposición Final)*, 1ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

3. COMINGES CÁCERES, F.: “Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 314, 2017.

4. ESCRIBANO TESTAUT, P., “Las causas y los efectos -directos y colaterales- de la declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Ourense”, *Práctica urbanística*, núm. 121, 2013 Ed. Wolters Kluwer.

5. ESTEBARANZ PARRA, V.: “La nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid: alcance y efectos tras el pronunciamiento del Tribunal Supremo”, *Práctica urbanística*, núm. 122, Sección Estudios, mayo-junio 2013, Ed. Wolters Kluwer.

6. FAJARDO SPÍNOLA, L.: *Sistema de planeamiento en Canarias*, Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 2006.

7. FERNÁNDEZ VALVERDE, R. “Avatares jurisdiccionales en relación con la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid”, *Práctica Urbanística*, núm. 119, 2012, apartado cuarto, Ed. Wolters Kluwer.

8.GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1979.

9.GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”, *Documentación Administrativa. Nueva Época.*, núm. 5, 2018.

10.LÓPEZ DONAIRE, B., MAYOR GÓMEZ,R., LARIOS RISCO, D.: “Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha”, *Gabilex*, núm. 2, 2015.

11.LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción del Derecho urbanístico*, Ed. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A., Madrid, 2005.

12.MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M.: “Capítulo I, Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública”, en AA.VV. (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: Estudio General y Ámbitos sectoriales*, 2ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

13.MESEGUER YEBRA, J.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: indemnización y plazo de prescripción*, Ed. Bosch, S.A., Barcelona, 2000.

14.MIR PUIGPELAT, O.: *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración: Hacia un nuevo sistema*, Ed. Civitas Ediciones S.L., Madrid, 2002.

15.ORTIZ RAMÍREZ, J.: “La grave inseguridad jurídica derivada de la declaración judicial de nulidad de los planes generales de ordenación urbana y

posibles reformas que restablezcan la seguridad jurídica del municipio”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm 335, 2020.

16.PARADA, R.: *Derecho Administrativo I, Parte General*, Ed. Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales S.A., Madrid, 2012.

17.PLAZA GONZÁLEZ, M.: “La nulidad de los instrumentos del planeamiento general y la preservación de los actos firmes dictados a su amparo”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 312, 2017.

18.RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: Ed. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, S.A., Madrid, 2000.

19.TESO GAMELLA, M.P, “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 210, 2019.