



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 4 / 2 0 1 4

(Sección 1ª)

La Laguna, a 11 de febrero de 2014.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.M.R., en nombre y representación de V., S.L., por daños económicos ocasionados como consecuencia de lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 10 de septiembre de 2008, por el que se le denegó la licencia para reformado de proyecto (EXP. 15/2014 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Granadilla de Abona, tras serle presentada una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alegan causados por lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno, de 10 de septiembre de 2008, por el que se le denegó la solicitud de licencia de reformado del proyecto de obra para el edificio, situado en las parcelas 3C, 3D y 3E, del sector "Los Martines", en El Médano.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. El representante de la empresa afectada manifiesta que el día 18 de marzo de 2003, su representada solicitó licencia urbanística para la aprobación del proyecto básico relativo a un complejo residencial formado por 118 viviendas, locales y

---

\* PONENTE: Sr. Fajardo Spínola.

garajes, situado en las parcelas 3C, 3D y 3E, del sector "Los Martines", en El Médano, la cual se concedió a través del Acuerdo de la Comisión de Gobierno municipal, de 11 de abril de 2003.

Posteriormente, el 24 de julio de 2003 se solicita la licencia de obras en base al proyecto anteriormente referido, adjuntando el proyecto de ejecución. Después de la subsanación de determinados aspectos del proyecto y la posterior emisión de informes contradictorios, que consideraban que el número de viviendas proyectadas excedían de las que correspondían en aplicación de la normativa urbanística vigente; resuelta dicha contradicción tras la emisión de un informe final de carácter complementario, se le otorgó dicha licencia mediante el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de diciembre de 2005.

4. Asimismo, el reclamante refiere que una vez que se iniciaron las obras, estando ya avanzadas, se consideró por razones técnicas que era necesaria la reforma del proyecto inicial, y por tal motivo se solicitó la licencia de reformado del mismo, que se denegó en virtud del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 10 de septiembre de 2008, manifestándose que si bien el proyecto de reformado cumplía con los parámetros que le son de aplicación, el proyecto inicial seguía incumpliendo lo relativo al número de viviendas que el Plan Parcial de "Los Martines" asignaba a las parcelas en las que se ubicaba la mencionada edificación.

5. La empresa afectada interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicho Acuerdo, dictándose Sentencia estimatoria por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 3, de Santa Cruz de Tenerife el 28 de septiembre de 2010, la cual dio lugar al Acuerdo de la Junta de Gobierno municipal, de 27 de diciembre de 2010, por el que se le concedió la licencia para el reformado ya referido.

6. El representante de la empresa afectada considera que la denegación inadecuada de su solicitud de licencia para el reformado del proyecto y el tiempo que estuvieron las obras indebidamente suspendidas por tal motivo, es decir, desde septiembre de 2008 a septiembre de 2010, le ha ocasionado un perjuicio económico que valora en 3.892.652,70 euros.

Así, dicho daño se concreta en 4.266,58 euros correspondiente al pago del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) generado durante dicho periodo; y en 1.210.515,12 euros de intereses generados por el préstamo solicitado para ejecutar y promocionar las obras, correspondientes a la duración de dicha suspensión.

Además, considera que se debe incluir 35.960,98 euros que se corresponde, a la devolución del precio abonado por la compra de una de las viviendas, ya que uno de los adquirentes por causa de dicha suspensión resolvió el contrato de compraventa; 1.500.000 euros por lucro cesante; y, finalmente, 1.000.000 de euros por daños morales.

7. En el análisis a efectuar, son de aplicación tanto la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Finalmente, también es aplicable específicamente el art. 54 LRBRL.

## II

1. El procedimiento comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación, efectuada el 13 de octubre de 2011, desarrollándose su tramitación de forma correcta, pues la misma cuenta con la totalidad de los trámites exigidos por la normativa vigente, informe preceptivo del Servicio, apertura del periodo probatorio y trámite de vista y audiencia.

El 9 de diciembre de 2013, se emitió la Propuesta de Resolución, vencido el plazo resolutorio.

2. Asimismo, concurren los requisitos legalmente establecidos para poder hacer efectivo el derecho indemnizatorio, previsto en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollados en los artículos 139 y ss. LRJAP-PAC.

## III

1. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación, puesto que el instructor considera que existe relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño ocasionado a la empresa interesada, puesto que la denegación de la licencia de reformado fue improcedente en virtud de lo manifestado en la Sentencia referida, lo que supone una desatención normativa en la decisión adoptada, sin que se aprecie dolo, culpa o negligencia grave por parte del promotor.

En este sentido, se afirma por la Administración que en el presente asunto concurren la totalidad de los requisitos necesarios para imputarle la responsabilidad

patrimonial dimanante del hecho lesivo previstos en el ámbito urbanístico por el art. 35.c) del Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Sin embargo, el Instructor entiende que no todos los conceptos indemnizatorios están debidamente acreditados, disintiendo de la valoración dada a algunos de ellos y, por último, considera que el perjuicio que se entiende ocasionado por el pago del IBI no es indemnizable por constituir una obligación fiscal de la empresa interesada ajena al hecho lesivo.

2. En este asunto, corresponde únicamente determinar si la denegación contraria a Derecho de la solicitud de licencia del reformado del proyecto ha generado responsabilidad patrimonial a la Administración; es decir, si la misma le ha causado un daño patrimonial a la empresa interesada que no tiene el deber jurídico de soportar.

3. Así, primeramente, se debe tener en cuenta varios hechos que están suficientemente probados tal y como se expondrá, siendo los siguientes:

- El complejo residencial objeto de las licencias referidas está compuesto de seis edificaciones estructuralmente independientes, denominados Edificios A, B, C, D, E, y F. El reformado del proyecto tiene por objeto la modificación de las cotas de cimentación de parte de las edificaciones y la ampliación y redistribución de los niveles de la planta de sótano de varios de ellos; específicamente, el nivel 47 y los edificios E y F, tal y como se afirma en el informe del Servicio emitido el 12 de marzo de 2012, cuyo contenido no ha sido puesto en duda por la interesada.

Asimismo, se exponen en él las razones técnicas por las que se demuestra que cada edificio del complejo puede ser construido, utilizado y ocupado independientemente, siendo las mismas referidas a que la zona de sótano que se pretende reformar es sólo una parte concreta de la totalidad de la superficie del complejo, y que los únicos planos que se presentaron a la hora de solicitar la reforma, los de los Bloques E y F, son los únicos afectados por la reforma, permaneciendo el resto de edificios tal cual estaban proyectados desde un principio; además, que el complejo tiene tres accesos a la vía pública, dos de los cuales no están afectados por la reforma y se comunica suficientemente la vía pública con los edificios A, B, C, y D, entre otras.

- La empresa interesada en ningún momento suspendió las obras, probándose tal hecho a través de las fotografías aéreas oficiales que se adjuntan al mismo, pues de la comparación de las fotografías del Servicio de Infraestructura de Datos Espaciales

de Canarias (IDE Canarias), tomada la primera de ellas el 2 de diciembre de 2007 y la segunda el día 26 de abril de 2010, antes de que en cumplimiento de la Sentencia referida se le otorgara la licencia correspondiente al reformado, se observa cómo se desarrollaron las obras ejecutadas durante dicho periodo.

A mayor abundamiento, cabe afirmar que de haberse suspendido las obras durante el periodo que discurre de septiembre de 2008 a septiembre de 2010 ambas fotografías necesariamente habrían sido iguales y ello no es así, observándose en la última como casi se ha completado en su totalidad la construcción del complejo, si bien tampoco logra demostrarse por la Administración que las obras de los edificios E y F, para cuya reforma se solicitó la licencia de reformado, se hubieran ejecutado durante la suspensión, pues en caso contrario tal solicitud no hubiera tenido razón de ser.

En este sentido, aunque se hubiera producido tal suspensión no en cuanto al E y al F, sino en lo que se refiere a los edificios A, B, C y D, la misma habría sido voluntaria, pues la licencia de obras inicial le permitía ejecutar por completo dichos edificios, que eran independientes de los edificios a reformar.

4. En este caso, en lo que al fondo del asunto se refiere, es de aplicación lo dispuesto en el art. 186 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC), que establece que *"En los supuestos de anulación de licencias, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración actuante el resarcimiento de daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad. En ningún caso, habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencias graves imputables al perjudicado"*.

Así, el precepto es claro a la hora de exigir responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico, afirmándose que no sólo basta con una anulación inadecuada de una licencia, o la demora injustificada en su concesión, o, incluso como en este caso, la denegación improcedente, sino que también es preciso que concurren el resto de requisitos exigidos en la regulación general de la responsabilidad patrimonial; es decir, daño antijurídico, real, efectivo, evaluable económicamente, relación causal entre el actuar administrativo y dicho daño y la no concurrencia de fuerza mayor.

En tal sentido se pronuncia la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, subrayando la necesidad de la presencia de una flagrante desatención normativa para

desencadenar la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero previa acreditación de la producción de daños y perjuicios. En este sentido, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de 13 de abril de 1999, se afirma que *" la Sala de instancia no niega que el retraso en la concesión de una licencia puede dar lugar a indemnización, antes al contrario la admite, como no podía ser de otra forma (...), sino que afirma que en el presente caso tal pretensión ha de ser desestimada al no haberse practicado prueba alguna acerca de la ganancia dejada de obtener, de necesaria acreditación antes de la sentencia (...) (ya que) ni siquiera se ha acreditado que el capital de inversión estuviera en aquella época en poder del recurrente o bien que éste lo obtuviera mediante procedimiento de financiación externa o, que tal capital no obtuviera otra rentabilidad, etc."*.

5. En este supuesto, la propia Administración reconoce correctamente, con base en la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3, de Santa Cruz de Tenerife, que hubo desatención normativa por su parte al denegar indebidamente el otorgamiento de la licencia de reformado, y que no ha concurrido dolo, ni culpa por parte de la interesada, por lo que se debe reconocer con la PR que el Ayuntamiento de Granadilla de Abona ha incurrido en responsabilidad.

6. En lo concerniente a la cuantificación de la indemnización correspondiente, procede el análisis de cada una de las partidas reclamadas por los distintos daños que conforman la totalidad de la indemnización solicitada.

En primer lugar, en lo que se refiere a las cantidades abonadas en relación con el IBI devengado durante el periodo de suspensión de las obras, la normativa tributaria aplicable es clara, pues de acuerdo con su regulación, contenida en los arts. 60 y ss. de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, constituye su hecho imponible la titularidad, entre otros, del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos y que el sujeto pasivo del impuesto es el titular de dicho derecho de propiedad.

Así, la denegación improcedente de la licencia en nada afectó al devengo de la obligación tributaria, pues antes, durante y después de la misma la interesada seguía siendo titular de los terrenos en los que se estaban realizando la totalidad de las edificaciones por lo que estaba obligada al abono de dicho impuesto, teniendo en cuenta al efecto que nunca se suspendieron las obras referidas.

7. De otra parte, en cuanto a los intereses del préstamo financiero solicitado para la ejecución del proyecto, sólo le corresponde a la interesada en concepto de

indemnización los intereses generados durante el periodo de suspensión correspondientes únicamente a la parte de la cantidad prestada que se destinaba a las obras propias de la reforma del proyecto, teniéndose en cuenta, con carácter orientativo el 4% de la cantidad objeto de préstamo, pues consta en el informe del Servicio que para realizar la reforma era necesaria ampliar la superficie construida en el 4% con respecto a la superficie inicial.

8. En lo que respecta a la devolución de lo abonado por la vivienda vendida, es cierto que mediante la documentación adjunta a la reclamación se demuestra la existencia de un contrato de compraventa por el que se establece, cláusulas segunda y quinta, que si en la fecha prevista en el contrato para la finalización de la vivienda y su entrega de llaves, día 15 de enero de 2010, más una prórroga de 6 meses, tal hecho no se producía, tenía derecho el comprador a su devolución.

Sin embargo, al efecto sólo se aporta un documento privado, que incluso lleva el logotipo de la empresa interesada, en el que se afirma que se le devolvió 35.960,98 euros a uno de los compradores, pero este documento ni siquiera está firmado por ninguna de las partes, siendo evidente su falta de valor probatorio, máxime cuando no se ha presentado ninguna otra prueba que confirme tal devolución.

9. En lo que se refiere a los trabajadores despedidos durante la suspensión, dado que está probado que las obras continuaron casi en su totalidad durante la misma, dichos despidos tuvieron que haber sido necesariamente por otras causas ajenas a este asunto.

A mayor abundamiento, no se ha aportado prueba alguna que determine que sea la suspensión el motivo de los mismos.

Además, los salarios abonados a sus trabajadores durante el periodo mencionado constituye un dato indicativo más de que durante éste se continuaron ejecutando las obras, pues obviamente no parece razonable el mantenimiento de una plantilla de trabajadores cuando no hay ningún trabajo que realizar.

10. En cuanto al resto del lucro cesante, es decir a los 1.500.000 euros reclamados por tal concepto, su realidad no se ha probado de forma alguna, estableciéndose incluso dicha cantidad de forma genérica sin pormenorizar, ni detallar de forma alguna.

Finalmente, en lo que se refiere al daño moral tampoco se ha aportado prueba alguna del mismo, pues, evidentemente, no basta con alegar la existencia de un daño, es preciso probarlo fehacientemente.

11. Por lo tanto, existe relación causal entre el actuar administrativo, que ha sido contrario a Derecho, y los daños realmente causados, de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

12. La Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la reclamación, es conforme a Derecho.

En todo caso, la cuantía de la indemnización, referida al momento en el que se produjo el daño, ha de actualizarse en la fecha en que se resuelva el procedimiento, de acuerdo con el art. 141.3 LRJAP-PAC.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho.