



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 144/2015

(Sección 2ª)

La Laguna, a 24 de abril de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.R.S. y M.P.C.P. por daños ocasionados como consecuencia de la declaración de caducidad de una licencia de obras (EXP. 119/2015 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, emitido a solicitud del Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad por daños ocasionados a un particular como consecuencia de la declaración de caducidad de una licencia de obras.

2. Los reclamantes solicitan una indemnización que asciende a la cantidad de 6.473,10 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y el art. 12 del 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.

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

II

1. El presente procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia por el escrito presentado por J.R.S. y M.P.C.P. ante la Administración municipal por el que solicitan la indemnización de los daños patrimoniales ocasionados por la declaración de caducidad de una licencia para la construcción de una vivienda unifamiliar.

En su escrito inicial manifiestan, entre otros extremos, lo siguiente:

- Los reclamantes son propietarios, tras la formalización de una permuta con el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, de una parcela que se sitúa, según el Plan General de Ordenación Urbana, en suelo urbano común, en el ámbito Litoral de Anaga, Área de reparto: Valleseco, dentro de la Unidad de Actuación UA-2.1-2, de gestión pública.

- En fecha 28 de febrero de 2008, se concede licencia de obras sobre la citada parcela, supeditada dicha licencia a la ejecución completa de la urbanización en el ámbito de actuación aislada por parte de la Administración municipal, según el antecedente de hecho sexto de la Resolución por la que se otorga la licencia.

- Por Resolución de 13 de mayo de 2013, se declara la caducidad de la licencia por no haber comenzado las obras, cuando es el propio Ayuntamiento el que reconoce que para poder ejecutarse las obras de edificación de la vivienda debe terminar la urbanización y en la propia escritura de permuta se reconoce que se trata de un ámbito de gestión pública.

- En fecha 5 de mayo de 2008, se presenta escrito en el que se pone de manifiesto que la ejecución de las obras se encuentra en trámite y, siendo una de las condiciones para poder edificar la ejecución de la urbanización por parte del Ayuntamiento, se solicita que esta se lleve a cabo, y en concreto se ejecute el muro de contención de la calle M.L., para poder dar inicio a las obras.

- En fecha 15 de noviembre de 2013, se reitera el anterior escrito a la vista de la declaración de caducidad de la licencia.

Los reclamantes alegan que es el propio Ayuntamiento quien pone la condición de que por la Administración se han de terminar las obras de urbanización para poder iniciar los trabajos, y en lugar de proceder a su terminación declara caducada la licencia por no haberse iniciado las obras de edificación, a pesar de que las mismas no pueden iniciarse hasta que finalice la ejecución de la urbanización.

Reclaman por ello los daños y perjuicios provocados por la actuación de la Administración municipal derivados de la declaración de caducidad de la licencia concedida.

Cuantifican la indemnización en la cantidad de 6.473,10 euros, que incluye los honorarios del arquitecto redactor del proyecto de obras, el certificado de alineaciones y rasantes y las tasas de licencia de obras, vado y acople de agua.

2. En el presente procedimiento los reclamantes ostentan la condición de interesados al pretender el resarcimiento de un daño patrimonial presuntamente causado por la actuación administrativa, pudiendo por tanto iniciar el procedimiento.

Se cumple por otra parte la legitimación pasiva de la Administración municipal, en cuanto titular del servicio a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

La reclamación fue presentada el 25 de abril de 2014, en relación con la Resolución de 13 de mayo de 2013, por la que se declaró caducada la licencia, notificada a los interesados con fecha 3 de junio de 2013. No ha transcurrido por consiguiente el plazo de un año establecido en el art. 142.5 LRJAP-PAC.

3. En la tramitación del procedimiento no se han producido defectos que impidan la emisión de un dictamen de fondo. Se significa, no obstante, que según el art. 13 RPAPRP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, que aquí se ha sobrepasado. Esta circunstancia no impide sin embargo que se dicte la resolución definitiva, porque los arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC imponen a la Administración la obligación de resolver expresamente, aun fuera de plazo.

III

1. Los hechos que han dado origen a la presente reclamación son los siguientes:

- Mediante Resolución de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de 28 de febrero de 2008, se otorga a J.R.S. licencia de construcción de una vivienda unifamiliar, en un solar sito en la calle M.L. y la calle J.B., Valleseco, con sujeción a determinadas condiciones.

Esta Resolución se notifica al interesado con fecha 19 de marzo de 2008, haciendo constar la notificación que dicho documento no autoriza el comienzo de las obras y que se debe retirar el documento formal de la licencia en plazo no superior a seis meses a partir de la fecha de notificación, ya que de lo contrario se incoaría expediente de declaración formal de caducidad.

- El 5 de mayo de 2008, el interesado presenta escrito en el que solicita a la Administración municipal la ejecución de la urbanización, así como del muro de contención en la C/ M.L. para poder dar inicio a las obras.

Según refiere en este escrito, se encuentra en trámites para la ejecución de la obra y una de las condiciones para poder proceder a la realización de los trabajos es la ejecución de la urbanización por parte del Ayuntamiento, así como la del muro de contención hacia la citada calle, dado que la misma es una vía rodada de elevado tránsito y el proyecto de ejecución contempla solo la contención de tierras.

- El 18 de junio de 2009, la Sección de Inspección Urbanística del entonces Servicio de Edificación y Patrimonio emite informe técnico en el que se hace constar que, girada visita al lugar con fecha de 27 de mayo de 2009, se comprueba que no se han iniciado las obras de construcción de la vivienda unifamiliar.

- El 4 de julio de 2012, se realiza nueva visita de inspección por el mismo Servicio, que emite nuevo informe técnico, con documentación fotográfica, en el que se pone de manifiesto que las obras siguen sin iniciarse, que el solar no cuenta con ningún tipo de cerramiento y que el mismo, con frente hacia la c/ M.L., tiene ejecutado un rebaje en la acera. Se informa asimismo que no se ha tramitado prórroga alguna de la referida licencia.

- Mediante Resolución del Sr. Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 6 de septiembre de 2012, se procede a incoar expediente de declaración de caducidad de la licencia de obras otorgada al interesado el 28 de febrero de 2008.

Consta en el expediente que durante la tramitación del procedimiento se otorgó trámite de audiencia al interesado, que no presentó alegaciones en el plazo concedido al efecto.

- Por Resolución del Sr. Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 13 de mayo de 2013, se declara la caducidad de la licencia.

Esta resolución se notifica al interesado el 3 de junio de 2013, sin que se presentara recurso contra la misma.

- El 15 de noviembre de 2013, el interesado presenta escrito en el que manifiesta que la causa por la que no se ha empezado la obra es porque el Ayuntamiento no ha ejecutado el muro de contención previsto, que se está a la espera de la ejecución de dicho muro, se solicita dicha ejecución, y que no se de por anulada la licencia.

A la vista de este escrito, el 4 de diciembre de 2013 se emite informe por el Servicio de Proyectos Urbanos, Infraestructura y Obras en el que se pone de manifiesto que el citado Servicio nunca ha tenido entre sus proyectos previstos la ejecución del muro de contención señalado.

- El 2 de enero de 2014, se remite notificación al interesado del informe antes citado para su conocimiento y efectos, sin que se pudiera notificar hasta el 24 de octubre de 2014, fecha en que se efectúa dicha notificación a la representación de los interesados.

2. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación por considerar que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

Se sostiene a estos efectos que la realización del muro de contención que se esgrime por los interesados como motivo para no realizar la edificación no estaba contemplada en el proyecto de urbanización de las calles afectadas, que sí realizó la Administración y que recibió en el mes de julio de 2011, no siendo el muro de contención obligación de la misma. Se añade que estaba además previsto dicho muro en el proyecto de edificación presentado por el interesado para la obtención de la licencia, habiendo incumplido este por tanto su obligación de edificación simultánea y siendo correcta la actuación administrativa en el expediente de declaración de caducidad de la licencia de edificación concedida.

3. El análisis de la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución requiere atender a los dos argumentos esgrimidos por los interesados para sustentar su reclamación de responsabilidad patrimonial. Así, estos alegan que la licencia de obras concedida se supeditaba a la ejecución completa de la urbanización por la propia Administración. A ello añaden que esta debía, como parte de las obras de urbanización, construir un muro de contención ya que, según estiman en el escrito presentado durante el trámite de audiencia, el muro de contención de hormigón es la solución técnica correcta para contener la vía pública, realizando los elementos de contención sin valerse de la propiedad privada.

Por lo que se refiere a la ejecución de las obras de urbanización, la alegación de que debían ser ejecutadas por la propia Administración es corroborada por los propios informes técnicos obrantes en el expediente, y así se asume en la Propuesta de Resolución.

De estos informes técnicos resulta que, conforme al planeamiento vigente en la fecha de concesión de licencia (Plan General, Adaptación Básica al Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo), el solar se sitúa dentro del ámbito: Litoral de Anaga (LA-1), Área: Valleseco 2, El Rebolado, en suelo urbano no consolidado (SUNC), estando dentro de la actuación aislada AA-LA.32, cuyo objetivo es completar la urbanización del suelo.

Señalan también estos informes que, de acuerdo con lo definido en la citada normativa, las obras de urbanización contenidas en la actuación aislada AA.LA.32 deberían realizarse mediante obras públicas ordinarias, correspondiendo al Ayuntamiento su ejecución. Tal y como se indicó en el acta de alineaciones y rasantes de fecha 24 de mayo de 2005 y posteriores informes técnicos del Servicio de Edificación, de fecha 7 de mayo y 13 de noviembre de 2007, el suelo en el momento de la solicitud de licencia carecía de la condición del solar al no estar la urbanización ejecutada.

La obligación asumida por la Administración constaba asimismo en el informe técnico del Servicio de Planeamiento y Gestión municipal emitido con ocasión de la solicitud de la licencia de obras que nos ocupa, con fecha 22 de febrero de 2008, que expresamente fue consignado en el antecedente de hecho sexto de la resolución por la que la licencia se concedió. En este informe se indicó que “corresponde al Ayuntamiento la ejecución completa de la urbanización en el ámbito de la actuación aislada, sin perjuicio de la posible liquidación de contribuciones especiales a que hubiera lugar”.

Consta asimismo en el expediente que efectivamente la Administración procedió a la urbanización en el ámbito de la actuación aislada, recibiendo las obras en el mes de julio de 2011.

Ahora bien, de esta obligación asumida por la Corporación municipal no se extrae la consecuencia, como pretenden los interesados, de que las obras de edificación de la vivienda no pudieran iniciarse hasta que las de urbanización hubiesen culminado.

Ello no resulta de la licencia concedida, en la que por el contrario expresamente se indicó como fecha de caducidad de la licencia la de dos años contados a partir del día siguiente al de recepción del documento formal acreditativo de la misma, sin que se contuviera referencia alguna a la condición a que aluden los interesados.

Por otra parte, como también señalan los informe técnicos, teniendo en cuenta que la parcela no tenía la condición de solar, estando situada en suelo urbano no

consolidado, le resultaba de aplicación lo previsto en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTEN).

En relación con este tipo de suelos, su art. 72.4 establece la posibilidad de ejecución simultánea de las obras de urbanización y de edificación. Dispone el precepto que podrá autorizarse la edificación de parcelas incluidas en suelo urbano no consolidado aunque no tengan la condición de solar siempre que se cumplan los requisitos que determina, entre los que se encuentran la aprobación definitiva del pertinente proyecto de urbanización de la unidad de actuación [apartado b)], que del estado real de ejecución de las obras de urbanización, en el momento de la presentación de la solicitud de licencia, resulte razonablemente previsible la dotación efectiva de la parcela al tiempo de terminación de la edificación, con los servicios precisos para que adquiera la condición de solar [apartado c)], y la prestación de garantía en cuantía suficiente para cubrir el coste de ejecución de las obras de urbanización comprometidas.

Asimismo, el art. 147 del TRLOTEN determina que la edificación de parcelas solo será posible con simultánea ejecución o afianzamiento de las obras de urbanización que resten aún para transformar aquellas en solares.

En definitiva, la licencia en este caso fue concedida en relación con una parcela que no tenía la condición de solar situada en suelo urbano no consolidado, de conformidad con las previsiones establecidas en la legislación urbanística y no condicionada a la finalización de las obras de urbanización, procediendo la ejecución de las obras de edificación de la vivienda de forma simultánea a las asumidas por la Administración.

4. En cualquier caso, los interesados, a pesar de haberse recibido por la Administración las obras de urbanización en julio de 2011, tampoco dieron comienzo a la construcción de la vivienda a partir de ese momento.

Alegan, los interesados que por la Administración no se procedió a la construcción de un muro de contención de la vía pública. Sin embargo, del expediente resulta que no correspondía a la Administración, dentro de las obras de urbanización, la construcción del referido muro, que sí era obligación de los propios interesados al estar contemplado en el proyecto de obras presentado.

Informan en este sentido los Servicios Técnicos municipales que el proyecto de urbanización no preveía ningún muro de contención, sino que, de acuerdo con los perfiles del terreno contenidos en dicho proyecto (plano de perfiles nº 4), las vías se diseñaron para ejecutar sobre el terreno existente y sin que resultase necesario la realización de muros que contuviesen terrenos existentes. La urbanización se ejecutó en base a la orografía y las condiciones existentes del terreno natural, sin que se requiriese realizar muros de contención hacia la parcela propiedad de los interesados, siendo esta una parcela habitual en las urbanizaciones en ladera, en las que para implantar la edificación se requerirá la realización de desmontes y los muros de contención que sean precisos.

En concreto, informan los servicios técnicos que en el perfil nº 6, que coincide con la parcela de los interesados, se aprecia que el terreno forma un talud natural cuya adecuación a la cota de la futura edificación solo puede resolverse y plantearse dentro del propio proyecto técnico que desarrolle la futura edificación. Se añade que así efectivamente ha ocurrido, pues el mencionado proyecto presentado por los interesados y para el que fue concedida la licencia contiene un muro de contención a ejecutar hacia la calle M.L., el cual resulta necesario cuando se prevé desmontar una parcela que linda con una vía pública.

Por lo tanto, como indican los informes técnicos, el muro de contención no pertenecía al proyecto de urbanización sino al propio proyecto de obras para el que fue concedida la licencia, a ejecutar por el propio interesado, sin que en consecuencia se pueda alegar como impedimento para el comienzo de las obras.

En definitiva, el hecho de que los interesados no procedieran a la ejecución de la edificación dentro del plazo establecido en la licencia concedida no resulta imputable al funcionamiento del servicio público sino a su propia decisión, al pretender que por la Administración se construyera un muro de contención, a pesar de que no sólo no se encontraba previsto en la obras de urbanización, sino que se encontraba contemplado en su propio proyecto de obras como parte de la edificación a realizar.

No existe por consiguiente relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público afectado y el daño alegado, por lo que la desestimación de la reclamación que se propone se estima conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho, por lo que no procede la estimación de la reclamación formulada por J.R.S. y M.P.C.P., según se razona en el Fundamento III.3 y 4.