



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 169/2019

(Sección 2ª)

La Laguna, a 9 de mayo de 2019.

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 Construcciones (...), por daños ocasionados como consecuencia de la Gerencia municipal de Urbanismo (EXP. 141/2019 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Mediante escrito de 1 de abril de 2019, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 5 de abril de 2019, se solicita por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución (PR) formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial como consecuencia de los daños ocasionados durante el proceso de demolición del inmueble sito en la calle (...) de Santa Cruz de Tenerife, como consecuencia de la suspensión de los efectos de la licencia de demolición concedida mediante Resolución del Sr. Consejero Director de fecha 18 de octubre de 2017.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Alcalde del municipio para solicitar el dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en cuantía superior a 6.000 euros dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

4. El reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños materiales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público [art. 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)].

5. La legitimación pasiva del procedimiento incoado es asumida en la propuesta de resolución en exclusiva por la Gerencia de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife. No obstante, no constan en el expediente todos los elementos que permiten determinar si la responsabilidad corresponde a la Gerencia de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife o al Cabildo Insular de Tenerife, cuestión sobre la que incidiremos posteriormente.

6. La reclamación se inició dentro del plazo de un año desde el hecho lesivo o desde la manifestación de su efecto lesivo: La reclamación de responsabilidad patrimonial se interpone el 11 de diciembre de 2018, mientras que el levantamiento de la suspensión de la eficacia de la licencia de demolición concedida el 18 de octubre de 2017, se produjo por resolución del Sr. Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 29 de mayo de 2018.

7. Resultan aplicables los arts. 67, 81, 91 y 92 LPACAP y el art. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), normativa aplicable, porque la reclamación fue presentada el 11 de diciembre de 2018, después de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (DT3<sup>a</sup>).

## II

1. Por Resolución del Sr. Consejero-Director de fecha 21 de diciembre de 2016 y en el marco del expediente 2015002418, se declara la situación legal de ruina urbanística del inmueble sito en la calle (...), de Santa Cruz de Tenerife interesada por Construcciones (...), dado que para devolver el mismo a las mínimas condiciones de seguridad, estabilidad, habitabilidad y uso efectivo serían necesarias obras por un valor superior al límite del deber de conservación del propietario, dándose la posibilidad a la propiedad de optar por la completa rehabilitación del inmueble o la demolición del mismo. Todo ello sin perjuicio de la adopción de las medidas de seguridad que a juicio del técnico competente fuera necesario adoptar para evitar riesgos a personas y bienes habida cuenta del estado de deterioro del inmueble.

2. A la vista de la resolución anterior y solicitada licencia de demolición, por Resolución de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo de

fecha 18 de octubre de 2017 y en el marco del expediente 2017000086, se otorgó a Construcciones (...), licencia urbanística para demolición de edificación sita en C/ (...), con C/ (...), distrito (...), de Santa Cruz de Tenerife, referencia catastral (...) en los términos previstos en el proyecto de demolición aportado y demás documentación técnica.

3. Por Resolución de la Sra. Consejera Insular del Área de Juventud, Igualdad y Patrimonio Histórico del Excmo. Cabildo Insular, de fecha 11 de diciembre de 2017, se acuerda, en aplicación de lo dispuesto en el art. 48 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias, entre otros extremos: la suspensión de forma inmediata y con carácter cautelar de la ejecución de las obras de demolición del inmueble sito en C/ (...), de Santa Cruz de Tenerife; comunicar la Resolución al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y a Construcciones (...) a efectos de que se proceda al inmediato cumplimiento de la suspensión.

La citada orden fue notificada a la promotora con fecha de 12 de diciembre de 2017 y se fundamentaba en:

a) La existencia de varios informes emitidos en virtud del procedimiento de la Revisión del PGO acerca de la preceptiva catalogación de los inmuebles que conforman el barrio de Miraflores, dado su más que probado valor patrimonial.

b) Informe emitido por la Unidad Técnica de Patrimonio Histórico del Cabildo Insular de Tenerife el 26 de julio de 2017, en el que se señalan varios inmuebles susceptibles de ser incluidos en el catálogo municipal.

e) El inmueble contiene valores propios del Patrimonio Histórico de Canarias susceptibles de protección.

4. La antedicha Resolución fue recurrida ante el propio Excmo. Cabildo Insular de Tenerife.

5. El 27 de diciembre de 2017, la Gerencia Municipal de Urbanismo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Sra. Consejera Insular del Área de Juventud, Igualdad y Patrimonio Histórico del Excmo. Cabildo Insular, de fecha 11 de diciembre de 2017, solicitando se adopte la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la misma (procedimiento ordinario 497/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1). En Auto de 26 de febrero de 2018 se resuelve no acceder a la medida cautelar solicitada por la Gerencia Municipal de Urbanismo entre otros fundamentos de derecho por el siguiente:

«Por lo que atañe a la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, debemos de ponderar los intereses concurrentes: de una parte el de la Gerencia de Urbanismo (que dice perseguir la seguridad de personas y bienes por el deterioro sufrido por el inmueble objeto de la demolición) y, de otra, la del Cabildo Insular de Tenerife (que dice tratar de proteger el inmueble objeto de la demolición por concurrir en el mismo características que lo hacen merecedor de estar incluido en el Catálogo de Protección. En los intereses en liza siempre debe prevalecer la seguridad de las personas y bienes; pero entiendo que dicha finalidad es compatible con la preservación del inmueble hasta tanto se determine si debe ser o no objeto de protección por sus valores histórico-artísticos. En el caso, consta que dichas medidas ya han sido adoptadas por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife tal y como consta en el Fundamento de Derecho Segundo del Auto de este Juzgado que no accedió a la concesión de la cautelar inaudita parte. Por el contrario, acceder a la demolición del inmueble podría dar lugar a la pérdida irreparable de las características singulares que pudieran concurrir en dicho inmueble para su inclusión en el Catálogo de Protección tal y como refiere el informe técnico de fecha 26 de julio de 2017 e informes de 4 y 11 de diciembre de 2017».

6. Mediante Resolución de la Sra. Consejera Insular de fecha 28 de diciembre de 2017, se dispone ordenar como medida cautelar complementaria a la suspensión, la de apuntalamiento de la fachada de manera que desaparezca el riesgo de derrumbe de la misma, de acuerdo con lo establecido en el art. 363 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, siéndole notificado al Ayuntamiento y a Construcciones (...), a efectos de su cumplimiento.

7. Por Decreto del Excmo. Sr. Presidente del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, de fecha 31 de enero de 2018, se inadmitió el recurso de alzada presentado por Construcciones (...) en relación a la suspensión de las obras de demolición que se llevaban a cabo en el citado inmueble, adoptada por resolución de la Sra. Consejera Insular del Área de Juventud, Igualdad y Patrimonio Histórico de este Cabildo Insular, de 11 de diciembre de 2017, al carecer de objeto, al considerarse dicha suspensión automáticamente levantada al día de la fecha de dictarse dicha resolución.

8. Por Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal, de fecha 9 de febrero de 2018, se ordenó a Construcciones (...), la ejecución subsidiaria de las medidas de seguridad ordenadas en la Resolución de 28 de diciembre de 2017 dictadas por el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, encaminadas a evitar desprendimientos y/o desplomes incontrolados, procediendo como mínimo a un arriostramiento preventivo del paramento de fachada con sujeción a elementos resistentes y retirada de elementos sueltos, con la correspondiente reposición de las redes y mallazo de seguridad debidamente instalados.

9. Por Resolución del Sr. Consejero-Director de esta Gerencia Municipal, de fecha 1 de marzo de 2018, se acordó la suspensión de la eficacia de la resolución de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 18 de octubre de 2017, por la que se otorgó a Construcciones (...), licencia urbanística para demolición de edificación sita en C/ (...), con C/ (...), distrito (...), de Santa Cruz de Tenerife, referencia catastral (...), hasta tanto se determinase si debía ser o no objeto de protección por sus valores histórico-artísticos.

10. El 16 de marzo de 2018, en expediente de referencia 2018002256, consta informe patrimonial acerca de los inmuebles sitos en C/ (...), de esta capital, de Fundación CICOP, que señala expresamente:

«3.- Con respecto a las edificaciones nº 23 y 27, dada la situación material y urbanística devenida de estos inmuebles, no presentan en la actualidad ninguno de los aspectos de interés a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 41/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias, que pudieran haberse evidenciado en el pasado.

No obstante, como consideración general de este informe, estos valores deben ser puestos en relación con el contexto urbano existente y las determinaciones urbanísticas en desarrollo y cumplimiento de las prescripciones del Plan General (...).

Como conclusión estimamos que en este nuevo contexto, al cual nos debemos referir necesariamente, LOS EDIFICIOS OBJETO DEL PRESENTE INFORME CARECEN DE VALORES PATRIMONIALES según la Ley del Patrimonio Histórico de Canarias».

11. Por Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 29 de mayo de 2018, se dispuso levantar la suspensión de la eficacia de la resolución de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 18 de octubre de 2017, por la que se otorgó a Construcciones (...), licencia urbanística para demolición de edificación sita en C/ (...), con C/ (...), distrito (...), de Santa Cruz de Tenerife, referencia catastral (...), desplegando todos sus efectos.

12. Posteriormente, en el marco del expediente 2017003316, mediante Resolución del Sr. Consejero-Director de fecha 8 de agosto de 2018 se concede a la mercantil (...), licencia urbanística para la construcción de un edificio destinado a viviendas, locales y garajes, previa demolición de edificación existente en la C/ (...) con trasera a C/ (...), distrito (...), con sujeción a la normativa aplicable y a la documentación técnica presentada.

13. Con fecha de 11 de diciembre de 2018, se formula Reclamación de Responsabilidad Patrimonial a instancia de Construcciones (...) fundamentada en los daños que dicen habersele ocasionado con motivo de la suspensión de las obras que se venían legítimamente desarrollando en la calle (...) y el mantenimiento de la misma, tras el transcurso del plazo máximo de vigencia establecido en el art. 48.5 de la Ley 4/99, lo cual obligó a la reclamante a personarse en unos procedimientos administrativos y judiciales que finalmente han devuelto las cosas a su estado inicial, esto es, a la continuación por parte de la sociedad del proceso de demolición y edificatorio posterior.

A tal efecto, se ha cuantificado la cantidad objeto de reclamación en la cuantía de dieciséis mil ciento noventa y seis euros con ochenta y nueve céntimos, correspondientes a los gastos de apuntalamiento de fachada y vallado del solar, tasas por ocupación de vía y colocación de andamiajes, honorarios de profesionales (abogado, ingeniero y procurador).

14. Por Resolución del Sr. Consejero-Director de fecha 12 de febrero de 2019, se acuerda, entre otras determinaciones, admitir a trámite la Reclamación de Responsabilidad Patrimonial formulada ante la misma por Construcciones (...), por los daños presuntamente producidos como consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración al producirse la suspensión de los efectos de la licencia de demolición concedida mediante Resolución de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 18 de octubre de 2017, para la edificación sita en C/ (...), con C/ (...), distrito (...), de Santa Cruz de Tenerife, referencia catastral (...).

15. Con fecha de 6 de marzo de 2019, fue notificada la Resolución a la reclamante a los efectos oportunos, sin que haya realizado manifestaciones.

16. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, estimando el quantum indemnizatoria en la cifra de 8.510,22 euros.

### III

La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que «para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

En la propuesta de resolución se asume que la responsabilidad patrimonial por los daños producidos como consecuencia de la suspensión de los efectos de la licencia para la demolición del inmueble sito en la calle (...) con calle (...) de Santa Cruz de Tenerife, corresponde en exclusiva a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife. No obstante, no se fundamenta suficientemente la imputación de responsabilidad patrimonial a esa Administración, ya que la medida cautelar de suspensión de la licencia, es ordenada por el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, limitándose la Gerencia de Urbanismo, como acto debido, a ejecutar dicha medida cautelar cuya suspensión fue denegada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de la capital, en auto de 26 de febrero de 2018, hasta tanto se determinara si el inmueble debía ser o no objeto de protección por sus valores histórico artísticos.

No constan en el expediente administrativo los informes técnicos del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife que fundamentaron la adopción de la medida cautelar, a efectos de poder apreciar la motivación de los singulares valores objetivos de protección del inmueble.

Tampoco consta en el expediente administrativo el resultado del recurso contencioso administrativo, tramitado por el procedimiento ordinario nº 497/2017, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1, ni el auto de 26 de febrero de 2018 recaído en la medida cautelar del referido procedimiento.

El Cabildo inadmitió el recurso de alzada presentado por Construcciones (...) en relación con la suspensión de la obra de demolición que se llevaba a cabo en el citado inmueble, adoptada por resolución de la Sra. Consejera Insular del Área de Juventud, Igualdad y Patrimonio Histórico del Cabildo Insular de 11 de diciembre de 2017, al considerarse la suspensión automáticamente levantada por no haber

adoptado el Ayuntamiento ninguna de las medidas contempladas en el número 6 del art. 48 de la Ley 4/99, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias.

En el procedimiento de revisión del PGO en relación con la catalogación de inmuebles del Barrio de Miraflores, no se catalogaron los inmuebles objeto de este concreto expediente, sin que conste en el expediente administrativo que el Cabildo haya impugnado el Catálogo. Con posterioridad, cuando la Gerencia de Urbanismo ha declarado la ruina de los inmuebles y ha concedido licencia de demolición y los trabajos están avanzados, adopta una medida cautelar, sobre la base de circunstancias que ya existían y eran conocidas por el Cabildo Insular de Tenerife con anterioridad, permitiendo incluso que la medida cautelar extemporáneamente adoptada se levante automáticamente por el transcurso del tiempo. Este comportamiento del Cabildo contrario a sus propios actos y perjudicial para los derechos de terceros, resulta contrario al principio de buena fe y confianza legítima, generando en la empresa titular de la licencia de demolición, gastos adicionales finalmente inservibles.

En efecto, en el expediente municipal, tras la suspensión de la licencia de demolición que la Gerencia de Urbanismo se vio obligada a adoptar y tras no conseguir judicialmente que se suspendiera la medida ordenada por el Excmo. Cabildo de Tenerife, se emitió informe técnico acreditativo de que los inmuebles carecen de valores patrimoniales considerables en relación con la situación y estado en que se encuentran y el contexto urbano en el que se sitúan. Tampoco consta en el expediente administrativo que ante los nuevos actos que dicta la Gerencia de Urbanismo de alzamiento de la suspensión de la licencia de demolición, una vez que constata la falta de valor patrimonial de los inmuebles, se haya adoptado alguna medida por el Cabildo de Tenerife contraria a los actos de la Gerencia de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife.

Todas estas circunstancias hacen aconsejable retrotraer el procedimiento para completar el expediente con la documentación omitida y dar audiencia al Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, a efectos de que sea oída y pueda dar una explicación razonada a su comportamiento, aportando la documentación o los elementos de prueba que considere oportunos, a fin de dirimir quién es el responsable del daño causado al particular, que de buena fe y amparado en títulos legales, ejecutó las obras de demolición para las que estaba autorizado, viéndose obligado a asumir gastos de apuntalamiento de la fachada del edificio y vallado del solar, tasas de ocupación del dominio público para ejecutar las obras de aseguramiento del



inmueble, gastos profesionales para la ejecución de los trabajos, en los que no habría incurrido de no haberse paralizado las obras de demolición del inmueble sin suficiente fundamento para ello. Todo ello a fin de poder analizar una posible concurrencia de responsabilidad de administraciones en los términos de los apartados 2 y 4 del art. 33 LPACAP.

Desde el punto de vista procedimental, resulta preceptivo la emisión de informe de los servicios a cuyo funcionamiento se atribuye la lesión indemnizable y también la realización de un trámite de audiencia a la entidad interesada, con carácter previo a la propuesta de resolución (art. 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Realizados los antedichos trámites, se emitirá nueva propuesta de resolución, que se remitirá a este Consejo para la emisión del preceptivo informe.

La Administración municipal, de conformidad con el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, podrá responder directamente de los daños y perjuicios causados al particular, pudiendo luego repetir, en su caso, contra el Cabildo Insular de Tenerife, tras la concesión del trámite de audiencia al mismo, en caso de que no se persone en el expediente a defender sus derechos, con el fin de evitar mayores daños al particular lesionado.

Procede por tanto que se retrotraiga el expediente a fin de que se complete con los documentos omitidos, se incorporen los informes preceptivos de los servicios a los que se imputa la lesión, se conceda trámite de audiencia al Cabildo de Tenerife y nuevo trámite de audiencia a la entidad lesionada para, finalmente, dictar propuesta de Resolución que será remitida a este Consejo Consultivo para la emisión de dictamen.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución objeto de dictamen no se considera conforme a Derecho, debiendo retrotraerse el expediente y completarse conforme a lo expuesto en el Fundamento III.