



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de enero de 2021.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), y por (...), en nombre y representación, respectivamente, de las entidades (...), y (...), por daños ocasionados como consecuencia de la denegación de licencia de obra previamente otorgada y declarada caducada por el Ayuntamiento (EXP. 477/2020 ID)\*.*

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

### I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Arona tras serle presentada una reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual por daños que se alegan causados por la denegación de licencia de obra, para el mismo Proyecto para el que anteriormente había sido concedida y posteriormente declarada caducada dicha licencia.

2. La cuantía reclamada, en este caso 17.661 euros, determina la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, siendo éste competente para emitirlo y estando legitimado el 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. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (LMC).

## II

1. Los interesados en las actuaciones son las entidades (...) y (...), debidamente representadas, tal y como se acredita en el expediente, por (...) y por (...), respectivamente, al ser perjudicadas en su esfera patrimonial por el daño por el que se reclama [art. 4.1.a) LPACAP].

Sin embargo, este punto habrá de ser objeto de análisis posteriormente, pues la Propuesta de Resolución, como veremos, si bien reconoce el derecho indemnizatorio solicitado, no reconoce el mismo a la entidad (...), a quien niega la condición de interesada en el presente procedimiento, señalando al efecto: *«la Mercantil (...) en ningún caso ha solicitado licencia alguna en relación con el supuesto que nos ocupa. Su actuación se ha limitado a pagar parte de las facturas de los proyectos lo cual podrá tener incidencia en la relación entre ambas sociedades, pero no legitima dicha sociedad para reclamar responsabilidad patrimonial»*.

Por otra parte, la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad corresponde al Ayuntamiento de Arona, al ser titular del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Además, la lesión o daño mencionado no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde a la Alcaldía la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme dispone el art. 107 LMC.

Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se interpuso el 4 de agosto de 2017, respecto de un daño que quedó determinado el 8 de agosto de 2016, fecha de notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arona, de 19 de julio de 2016, mediante el que se desestima el recurso de reposición presentado contra el acuerdo de declaración de caducidad de la licencia adoptado por el mismo. Si bien, ello no consta documentado en el presente expediente.

Además, el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

2. En cuanto al objeto de la reclamación, viene dada, según el pormenorizado escrito de reclamación, por los siguientes hechos:

*«Primero.- Con fecha 13 de enero de 2011 (registro de entrada 3421) se solicitó por la entidad que represento licencia de obra mayor mediante proyecto básico para la construcción de edificio de nueve viviendas y garajes, en (...), Los Cristianos.*

*Segundo.- Por el Servicio de Disciplina y Licencias, se requiere mediante escrito de 31 de mayo de 2011 la subsanación de una serie de deficiencias existentes en el proyecto y la adecuación al acta de alineaciones y rasantes emitida con fecha 15 de febrero de 2011.*

*Tercero.- Una vez subsanados los defectos advertidos por ese Excmo. Ayuntamiento, con las consecuentes modificaciones del proyecto técnico, se emitieron los correspondientes informes municipales con carácter favorable, acordándose por la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 18 de noviembre de 2011, la concesión de la correspondiente licencia urbanística.*

*Se acompañan al presente escrito las facturas relativas a la redacción del proyecto técnico elaborado por el Arquitecto redactor del mismo. Se emitieron dos facturas, una para "(...)" y otra para "(...)", ambos cotitulares del terreno, si bien, la gestión de la obtención de la licencia, por acuerdo entre las dos mercantiles, correspondió a (...). Se adjuntan ambas facturas, cada una por una cuantía de 8.000 euros más 400 de IGIC, las cuales fueron abonadas por las empresas que representamos. Asimismo, se adjuntan dos facturas correspondientes al proyecto de telecomunicaciones que fue redactado para la instalación de las infraestructuras correspondientes, por valor de 430,50 euros cada una, correspondientes a cada una de las dos mercantiles.*

*Cuarto.- Pese a que la licencia urbanística no había sido expresamente declarada caducada por esa Excmo. Corporación, con fecha 24 de noviembre de 2015 se solicitó la concesión de nueva licencia urbanística, referida tal solicitud al mismo proyecto que sirvió de base para la concesión de la licencia urbanística el día 18 de noviembre de 2011.*

*Quinto.- Mediante documento de fecha 16 de marzo de 2016 (registro de salida 2016015344), visto el informe del Servicio de Disciplina y Licencias de fecha 18 de febrero de 2016, se requiere a mi representada modificación del proyecto por incumplir "lo establecido en el artículo 31.2 en relación a las alineaciones, por cuanto parte de la construcción proyectada se encuentra fuera de los límites establecidos en los planos del planeamiento, invadiendo espacios calificados como espacios calificados como sistema de espacios libres (C3)" .*

*Sexto.- Con fecha 18 de abril de 2016, se presentó por la entidad que represento escrito de alegaciones en relación al requerimiento anteriormente señalado, en el que literalmente se solicitó "su admisión a trámite, la estimación de las alegaciones contenidas y, por ende,*

*Ja concesión de la licencia urbanística solicitada con fecha 24 de noviembre de 2015, al ser el proyecto que le sirve de base, el mismo que fue objeto de la licencia urbanística concedida por Ja Junta de Gobierno Local de ese Excmo. Ayuntamiento, el día 18 de noviembre de 2011, entendiéndose, por esta representación, en cualquier caso, válida y eficaz la misma, al no haber sido objeto de declaración expresa de caducidad.*

*Séptimo.- Con fecha 10 de mayo de 2016, se le notificó a la entidad (...) acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 19 de abril de 2016, adoptado en sesión ordinaria, mediante el que se incoa procedimiento administrativo para declarar la caducidad de la licencia de obra mayor -proyecto básico- concedida por la Junta de Gobierno Local de ese Excmo. Ayuntamiento el día 18 de noviembre de 2011.*

*A los efectos de la exposición posterior, es imprescindible resaltar el hecho de que este acuerdo se adopta varios meses después a la solicitud presentada por mi representada con fecha 24 de noviembre de 2015; por tanto, era evidente y conocido por esa Excmo. Corporación, la voluntad que tenía (...) de edificar conforme al mismo proyecto básico que fue objeto de licencia urbanística en el año 2011.*

*Contra este acuerdo se formularon alegaciones, que constan en el expediente administrativo.*

*Octavo.- El día 14 de junio de 2016 se notificó a la entidad (...) acuerdo de la Junta de Gobierno Local mediante el que se denegó la licencia para proyecto básico presentado el 24 de noviembre de 2015.*

*Noveno.- El día 31 de mayo de 2016, la Junta de Gobierno Local adopta acuerdo mediante el que, desestimando las alegaciones formuladas, declara la caducidad de la licencia de obra mayor (proyecto básico) otorgada el día 18 de noviembre de 2011.*

*Décimo.- El día 8 de agosto de 2016 se notifica a la entidad "(...)" acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 19 de julio de 2016, mediante el que se desestima el recurso de reposición presentado contra el acuerdo del mismo órgano, de fecha 31 de mayo de 2016, que declara la caducidad de la licencia de obra mayor (proyecto básico) otorgada el día 18 de noviembre de 2011.*

*(...)*

*Resulta premisa básica para entender el objeto de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, tener presente que el Plan General de Ordenación aplicable a la solicitud de la mercantil que represento, de fecha 24 de noviembre de 2015, de licencia urbanística, es el mismo que el que lo fue y sirvió de fundamento para la concesión, por la Junta de Gobierno Local, de licencia urbanística el día 18 de noviembre de 2011, en base al mismo proyecto sobre el cual se pretendió, mediante solicitud de fecha 24 de noviembre de 2015, obtener nueva licencia, y que fue informado de forma desfavorable por el Servicio de*

*Disciplina y Licencias de ese Excmo. Ayuntamiento, y denegada por ese Excmo. Ayuntamiento al que nos dirigimos.*

*Toda vez que esa Excma. Corporación consideró que la licencia urbanística otorgada en el año 2011, lo fue, de forma contraria al ordenamiento urbanístico, al invadir en parte espacios calificados como sistema de espacios libres (C3), incoa procedimiento de declaración de caducidad de la misma, ello en momento posterior a la solicitud de nueva licencia el 24 de noviembre de 2015. Posteriormente, desestimando las alegaciones formuladas, declara la caducidad, y, finalmente, desestima el recurso de reposición formulado contra tal acuerdo de la Junta de Gobierno Local.*

*Resulta indispensable tener presente que, el proyecto técnico que sirvió de base para la obtención de licencia el día 18 de noviembre de 2011 (junto con el proyecto de telecomunicaciones), se presentó de la forma que requirió esa Excma. Administración (ver antecedente de hecho segundo). Tal proyecto tuvo un coste total, en concepto de honorarios profesionales, de 16.800 euros (más 861 euros del proyecto de telecomunicaciones), tal y como se acredita con las facturas que se adjuntan. Finalmente, ha resultado que, los gastos en concepto de redacción de proyectos, se insiste redactados conforme a criterios municipales, han sido estériles, correspondiendo a esa Excma. Corporación a la que nos dirigimos, asumir el daño/lesión (en términos jurídicos) producido».*

Se reclama, en virtud de lo expuesto la cantidad de 17.661 euros, más los intereses procedentes a la fecha de abono, en concepto de honorarios de profesionales por redacción de proyecto técnico y proyecto de telecomunicaciones, para la construcción de edificio de nueve viviendas y garajes, en (...), Los Cristianos, por haber devenido gasto inútil como consecuencia del incorrecto funcionamiento del Servicio público urbanístico.

### III

1. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales, si bien, como analizaremos, ha sido preciso recabar documentación a la Administración que, inicialmente no se aportó al expediente.

Por otra parte, se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP. La demora producida no impide, sin embargo, que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

2. Constan las siguientes actuaciones administrativas, tras la presentación de la reclamación el 4 de agosto de 2017:

- El 10 de octubre de 2017 se dicta providencia de la Alcaldía solicitando informe a Secretaría General acerca de la legislación aplicable al expediente sobre el que se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial.

- El 16 de octubre de 2017 se insta a los reclamantes a subsanar su reclamación, mas, no consta notificación de ello.

- El 16 de mayo de 2018 se solicita el preceptivo informe al Servicio de urbanismo, disciplinas, licencias y gestión urbanística, que lo emite el 17 de mayo de 2018. Informa el mismo:

*«Las licencias 1/2011 y 172/2015 de obra mayor se concedieron a (...) En ambas licencias resultó de aplicación el PGOU vigente de 1993.*

*La licencia 1/2011 se declaró caducada por no haber ejecutado la obra vencido el plazo máximo por inactividad del administrado pues en ningún caso se han iniciado las obras ni se han realizado la más mínima actuación material en el presente expediente.*

*La relación de las licencias con el PMM de los Cristianos no incide sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial porque no se ha culminado su tramitación ni se va a culminar.*

*Los gastos de proyecto básico y proyecto de infraestructura común de telecomunicaciones son indemnizables pues se indujo al interesado a presentar segunda solicitud de licencia al informarse erróneamente la primera. Se ha exigido para la solicitud de presentación de licencia no sólo proyecto básico sino también la aportación del proyecto de infraestructura común de telecomunicaciones. Los gastos solicitados son indemnizables siempre que se compruebe la veracidad de las facturas aportadas».*

- El 7 de junio de 2019 se insta a los reclamantes a fin de que subsanen su reclamación mediante la acreditación de la representación que alegan, viniendo a aportarse el 26 de julio de 2019 poder de representación de ambas entidades en favor de quienes aquí actúan como representantes.

- El 4 de abril de 2020 se concede trámite de audiencia a los reclamantes, habiendo recibido notificación (...) el 28 de julio de 2020 y (...), mediante publicación en el BOE n.º 216, de 11 de agosto de 2020, tras dos intentos infructuosos de notificación por correo. No consta la presentación de alegaciones.

- El 21 de octubre de 2020 se dicta Propuesta de Resolución, que es remitida a este Consejo para la emisión del preceptivo dictamen.

- Mediante oficio del Presidente de este Consejo Consultivo, de 3 de diciembre de 2020, se remite acuerdo de la Sección II en virtud del que se requiere a la Administración la remisión de determinada documentación ex art. 53 del Reglamento

de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio).

- Tal documentación se remite el 10 de diciembre de 2020 (RE de 11 de diciembre de 2020), consistiendo en:

1.-Acuerdo de concesión de licencia en expediente 0(...) a (...) para edificio de 9 viviendas y garajes en C/ (...) Los Cristianos.

2.-Acuerdo de declaración de caducidad de la citada licencia notificado con fecha 16 de junio de 2016.

3.-Acuerdo de desestimación del recurso contra la declaración de caducidad notificado con fecha 8 de agosto de 2016.

4.-Acuerdo de denegación de la licencia en expediente 172/2015 OBMAYOR para la misma parcela y mismo proyecto de edificación en C/ (...) a (...) notificado con fecha 14 de junio de 2016, siendo de aplicación la misma ordenación urbanística que cuando se acordó conceder la licencia en expediente (...), pero denegándose la licencia en este caso por invadir la edificación proyectada espacios calificados como sistemas de espacios libres.

## IV

1. La Propuesta de Resolución, por un lado, como ya adelantamos en relación con la legitimación activa, viene a desestimar la reclamación patrimonial presentada por (...), por falta de condición de interesado en el presente expediente, y, por otro, estima la reclamación patrimonial presentada por (...), por el importe de los gastos del proyecto técnico y de telecomunicaciones en cuantía de 8.061 euros más los intereses procedentes a la fecha de abono.

2. Pues bien, el presente caso, a la vista del expediente que se nos remite, se fundamenta el mismo en la denegación de solicitud de licencia de obra para el mismo proyecto de obra para el que había sido ya otorgada previamente licencia, posteriormente declarada caducada, ambas solicitadas durante la vigencia de la misma normativa urbanística aplicable.

Efectivamente, entrando en el fondo del asunto, cierto es que la anulación de una licencia pudiera acarrear un derecho indemnizatorio a favor de las personas afectadas que hubieran obrado de buena fe. Ahora bien, tal derecho no implica, sin embargo, la percepción de una indemnización en todo caso, pues para ello han de

darse los requisitos que nuestro Ordenamiento jurídico establece en materia de responsabilidad patrimonial, esto es, que exista un daño efectivo, antijurídico, individualizado y evaluable económicamente en relación con un bien o derecho de un particular cuya producción haya sido causada por la anulación de la licencia referida, todo lo cual debe evaluarse en el presente caso.

Los reclamantes, como hemos señalado solicitan la indemnización por los gastos de proyecto técnico y de telecomunicaciones, dado que, una vez solicitada licencia para edificios de nueve viviendas y garajes en C/ (...), Los Cristianos, en expediente 172/2015 OBMAYOR se denegó la misma por invadir en parte espacios libres y además se declaró la caducidad de la licencia (...) que se había otorgado para el mismo proyecto en expediente (...) con informes urbanísticos favorables, imposibilitando, pues, la ejecución de una obra que previamente había sido autorizada por la concesión de licencia en virtud de informes favorables al mismo proyecto, para el que luego se denegó licencia, sin alterarse la normativa urbanística de una a otra resolución.

En el presente caso, no puede desconocerse la antijuridicidad de la actuación de la Administración en tanto que en el momento de la concesión de la licencia (...), ésta era nula por haberse otorgando afectando a espacios libres, por lo que, sin perjuicio de la incorrección de su concesión, en todo caso, debió haber revisado la citada licencia al ser nula la misma conforme al art. 55 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y haber indemnizado al interesado conforme a lo previsto en el art. 48,d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En tal sentido, el informe de 17 de mayo de 2018 del Servicio de urbanismo, disciplinas, licencias y gestión urbanística, emitido en el presente expediente vino a señalar:

*«Las licencias 1/2011 y 172/2015 de obra mayor se concedieron a (...) En ambas licencias resultó de aplicación el PGOU vigente de 1993.*

*La licencia 1/2011 se declaró caducada por no haber ejecutado la obra vencido el plazo máximo por inactividad del administradopoulos en ningún caso se han iniciado las obras ni se han realizado la más mínima actuación material en el presente expediente.*

*La relación de las licencias con el PMM de los Cristianos no incide sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial porque no se ha culminado su tramitación ni se va a culminar.*



*Los gastos de proyecto básico y proyecto de infraestructura común de telecomunicaciones son indemnizables pues se indujo al interesado a presentar segunda solicitud de licencia al informarse erróneamente la primera. Se ha exigido para la solicitud de presentación de licencia no solo proyecto básico sino también la aportación del proyecto de infraestructura común de telecomunicaciones. Los gastos solicitados son indemnizables siempre que se compruebe la veracidad de las facturas aportadas».*

Por ello, como concluye la Propuesta de Resolución: «ha habido un funcionamiento anormal del servicio público y que procede indemnizar a la sociedad (...) por el importe de los gastos del proyecto técnico y de telecomunicaciones por importe de 8061 euros más los intereses procedentes a la fecha de abono».

3. Por otro lado, en cuanto a la denegación de la condición de interesado en el presente expediente de (...), ciertamente, en ningún momento a lo largo de la tramitación de los expedientes relativos a la concesión, declaración de caducidad y posterior denegación de licencia, consta la citada entidad como interesada o afectada, al no haber entablado relación alguna con la Administración.

Sin embargo, el objeto del presente procedimiento de responsabilidad es distinto de los procedimientos relativos a las licencias, no pretende actuación alguna en relación con las mismas, para lo que, efectivamente, no estaría legitimado (...) Lo que pretende el presente procedimiento, ajeno al de licencias, si bien, por su causa, es el resarcimiento de un daño irrogado precisamente porque, derivado de una antijuridicidad en la actuación de aquellos procedimientos relativos a las licencias, ha resultado que el proyecto técnico que sirvió de base para la obtención de licencia el día 18 de noviembre de 2011 (junto con el proyecto de telecomunicaciones), cuyo coste ascendió, en concepto de honorarios profesionales, de 16.800 euros (más 861 euros del proyecto de telecomunicaciones), tal y como se acredita con las facturas que se adjuntan por los reclamantes, finalmente, ha resultado inútil, y, por ende, los gastos en concepto de redacción de proyectos, se insiste redactados conforme a criterios municipales, han sido estériles.

El concepto de interesado viene dado, ex art. 4 LPACAP, por quienes promuevan el procedimiento de que se trate, en este caso, el de responsabilidad patrimonial, como titulares de derechos e intereses legítimos.

Se ha acreditado mediante la aportación de facturas que tanto (...) como (...), abonaron los gastos cuyo importe ahora se solicita en concepto indemnizatorio, constando en las facturas el concepto del gasto, que no es otro que los honorarios

por redacción del Proyecto en cuya virtud se pretendía realizar unas obras que devinieron imposibles por denegación posterior de licencia.

Con independencia del titular de la licencia, lo que sí determina la legitimación activa para promover los procedimientos relativos a ella, que solo corresponde a (...), y así consta que se ha hecho a lo largo de las actuaciones del expediente de licencia remitido por la Administración a este Consejo, nada impide que en el procedimiento de responsabilidad patrimonial concurren distintos interesados, como es el caso, si, como se ha hecho, se prueba la condición de tal en el mismo. El objeto de este no es la licencia, es el daño causado a los promotores de la obra imposible de realizar tras un anormal funcionamiento de la Administración.

Por ello, no es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución al denegar en el presente expediente la condición de interesado de (...), pues, se ha acreditado, por medio de las facturas aportadas al expediente, su condición de interesado, al haber abonado la mitad de los gastos reclamados por devenir inútil el Proyecto en cuya virtud se concedió licencia de obras, luego denegada por una incorrecta actuación de la Administración.

Por ello, deberá indemnizarse a las dos reclamantes en la cuantía solicitada, debidamente acreditada como daño en el presente procedimiento en el que ambas ostentan la condición de interesadas.

En todo caso, aquella cuantía ha de actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, de acuerdo con lo que dispone el art. 34.3 LRJSP.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiéndose estimar íntegramente la pretensión de las reclamantes, en los términos señalados en este Dictamen.