



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 8 8 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de julio de 2022.

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 (...), en representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio municipal de urbanismo (EXP. 243/2022 ID)\*.*

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

### I

1. El presente Dictamen tiene por objeto analizar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial extracontractual promovido por (...), en nombre y representación de (...), ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados al interesado como consecuencia de la anulación judicial de las licencias urbanísticas otorgadas a aquel (para la construcción de una vivienda unifamiliar en la parcela 67 de (...), Distrito Centro-Ifara y la posterior -y consecuente- demolición parcial de las obras -ilegales e ilegalizables- ejecutadas al amparo de dichos títulos jurídicos.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por el interesado, supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado art. de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde -en su calidad de Presidente del

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo ex arts. 7.1 y 9.1 y 2 de los estatutos del Organismo Autónomo Local «Gerencia Municipal de Urbanismo», publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife n.º 181, de 29 de diciembre de 2006-, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Como se ha tenido ocasión de señalar en anteriores ocasiones (v.gr., Dictamen 109/2022, de 23 de marzo de 2022), « (...) *procede advertir que, con fecha de 4 de noviembre de 2021, el Pleno de este Consejo Consultivo tomó el Acuerdo de mantener la doctrina mayoritaria que interpreta extensivamente el art. 12.3 LCCC, en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal de la entidad, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional (entidades públicas empresariales, organismos autónomos y consorcios)*». En consecuencia, se ha de admitir la legitimación de la Presidencia del Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo (representada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife) para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la precitada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), el art. 48 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; el art. 16 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante LMC) y los estatutos del Organismo Autónomo Local «Gerencia Municipal de Urbanismo», publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife n.º 181, de 29 de diciembre de 2006 -junto con sus posteriores modificaciones-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En lo que se refiere a la legitimación activa, se ha de indicar que el reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés

legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este sentido, el reclamante señala que *«el título de imputación del daño a la actuación de la Gerencia de Urbanismo se encuentra en el otorgamiento de licencia de obras que es anulada judicialmente y que conlleva como consecuencia inherente la obligación de demolición parcial de lo ejecutado en los términos establecidos en la sentencia firme o, lo que es lo mismo, la repercusión de los costes de la ejecución subsidiaria que está llevando a cabo la Gerencia de Urbanismo. El funcionamiento anormal de la Administración, al haber resultado anulada la licencia judicialmente, encuentra un vínculo directo y evidente con la lesión patrimonial del interesado al ser causa eficiente de la misma»*.

4.2. Por su parte, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex art. 25.2, apartado a) LRBRL.

En el caso concreto analizado, la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad le corresponde a la Gerencia Municipal de Urbanismo, organismo autónomo local creado por el Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife -ex art. 85.2, letra A), subapartado b) de la LRBRL- para *« (...) gestionar de forma directa todas las competencias municipales en materia de ejecución de obras públicas, urbanismo, vivienda, ordenación del territorio, patrimonio histórico-artístico, actividades clasificadas, espectáculos públicos y actividades relacionadas con estas (...) »* (art. 1.1 de los estatutos del Organismo Autónomo Local *«Gerencia Municipal de Urbanismo»*, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife n.º 181, de 29 de diciembre de 2006).

La competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo [véase el art. 12, letra p) de los estatutos de la Gerencia en relación con el Fundamento de Derecho séptimo de la Propuesta de Resolución].

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la acción (art. 67.1, párrafo primero LPACAP). Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. La demora producida no impide, sin embargo, la resolución expresa del procedimiento, sin que la Administración quede

vinculada al resolver expresamente por el sentido desestimatorio del silencio administrativo producido con anterioridad [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

## II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido a este Consejo Consultivo son los siguientes:

1. Mediante Resolución de 29 de octubre de 2009, de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se acuerda conceder a (...) licencia de eficacia diferida para la construcción de una vivienda unifamiliar en la parcela 67 de (...), Distrito Centro-Ifara (licencia urbanística de obras con referencia n.º 2009/4057).

Asimismo, y por medio de Resolución de 13 de julio de 2010, de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se concede al ahora reclamante la licencia de construcción de una vivienda unifamiliar de tres plantas en la parcela antes señalada (licencia de obras n.º 2009/4826).

2. Las precitadas licencias urbanísticas fueron objeto de impugnación judicial por parte de una vecina del ahora reclamante, dando lugar a los siguientes pronunciamientos judiciales:

a) Sentencia n.º 122/2013, de 16 de abril de 2013, del Juzgado lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife (procedimiento ordinario n.º 364/2010), por la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...) « (...) *al ser la resolución administrativa recurrida conforme a Derecho, salvo en la separación al lindero de vecino de la continuación del alero de fachada*»; declarando ilegal “ (...) *la continuación del alero de fachada en los que no se aparte 3 metros de lindero vecino, procediendo su demolición*».

b) Sentencia n.º 91/2014, de 10 de abril de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife (recurso de apelación n.º 244/2013), por la que se estima el recurso de apelación interpuesto en los siguientes términos: «*estimamos el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, en el procedimiento núm.364/2010, la cual revocamos en los extremos relativos a los parámetros de ocupación y separación a linderos, que deben considerarse infringidos en los términos establecidos en esta resolución (...)*».

3. Con fecha 7 de abril de 2015 (...) promueve reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial contra la Gerencia Municipal de Urbanismo como consecuencia de la anulación de las referidas licencias urbanísticas.

4. Mediante Resolución de 19 de mayo de 2015, emitida por el Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se acuerda *«no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada (...) por (...) por presunta lesión en sus bienes y derechos, con motivo de una futura demolición, en ejecución de sentencia judicial, de parte de las obras por él realizadas en su propiedad, sita (en la) calle (...) de esta localidad, por no darse los presupuestos que establece el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre»*. Y es que *« (...) el daño material efectivo, sería la demolición de la construcción como consecuencia de la ejecución de la sentencia judicial. Demolición que no se ha producido aún y, por lo tanto, el daño no se ha incorporado al patrimonio del interesado. Es necesario que el daño sea real y no derive de una situación que aún no se ha producido, no son indemnizables los daños hipotéticos como son los que derivan de una situación futura (...) »*.

5. Interpuesto recurso de reposición contra la resolución señalada en el apartado anterior, este es desestimado mediante Resolución de 20 de julio de 2015, del Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, aduciéndose idénticos argumentos jurídicos a los expuestos en la resolución recurrida.

6. Con fecha de 30 de Octubre de 2015 el Sr. Consejero-Director de la Gerencia de Urbanismo dicta Resolución por la que se ordena la ejecución subsidiaria para llevar a cabo las obras necesarias a fin de dar cumplimiento al fallo de la sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 10 de abril de 2014.

7. Mediante Resolución de 11 de Octubre de 2016, del Consejero-Director, se adjudica el contrato administrativo de obras *« (...) para la realización de los trabajos y obras que resulten necesarios en la vivienda sita en la calle (...), a fin de dar cumplimiento al fallo contenido en la Sentencia firme dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 10 de abril de 2014, a la empresa (...), (...) no pudiendo comenzar la ejecución de las obras, hasta tanto no se haya producido la supervisión, aprobación y replanteo del Proyecto por el órgano de contratación»*.

8. El 26 de septiembre de 2016 se notifica al promotor del expediente la liquidación provisional de las obras de demolición, siendo abonadas por aquel el día 25 de Octubre de 2016.

9. Con fecha 10 de julio de 2017 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife dicta auto -n.º 125/2017- por el que se resuelve el incidente de ejecución de sentencia n.º 15/2015 en los siguientes términos:

*«1. Demoler el alero lateral en aquello que ocupe la franja de 3 metros desde el lindero lateral, pudiendo mantenerse el resto del alero, bajo la responsabilidad estructural de la arquitecta directora de la obra.*

*2. Demoler el garaje, incluido el rebaje de los muros laterales hasta la altura prevista para los muros de lindero con vía pública y parcela vecina, pudiendo mantenerse parte del techo del garaje como volado en aquello que no exceda de la preceptiva separación a lindero lateral de 3 metros y a lindero con la vía pública de 5 metros, bajo la responsabilidad de la arquitecta directora de la obra, tal y como señaló en su plano la Arquitecta (...).»*

10. Tras la celebración del incidente de ejecución de sentencia señalado en el apartado anterior, se procede a la resolución -con fecha 4 de agosto de 2017- del contrato para la demolición de las obras suscrito con la empresa «(...)», formalizándose un nuevo contrato con la misma empresa mediante Resolución de 29 de diciembre de 2017, conforme a las determinaciones establecidas en el incidente de ejecución de sentencia; originándose un incremento del presupuesto de las obras a ejecutar (resultando un nuevo importe total de 9.194,60 € -PEC 8.593,08 € + IGIC 601,52 €-, lo que hace una diferencia respecto a lo previamente abonado de 445,43 €).

11. La modificación del presupuesto para la ejecución subsidiaria de las obras origina una liquidación complementaria a la anteriormente practicada, por importe de 445,34 €, que se notifica al interesado, procediendo a su abono el día 15 de febrero de 2018.

12. Del expediente administrativo se deduce la finalización de los trabajos de demolición llevados a cabo -mediante ejecución subsidiaria- por la empresa «(...)» para adaptar la realidad material de las obras al contenido de los pronunciamientos judiciales relativos a las licencias urbanísticas anuladas (en los concretos términos descritos en el auto judicial que resuelve el incidente de ejecución de sentencia). A pesar de ello, no consta la fecha exacta de terminación de las obras de demolición.

### III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial que han sido observados son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el día 26 de septiembre de 2017. En dicho documento jurídico el representante de (...) señala lo siguiente:

*«III.- De la lesión producida.*

*La anulación de una Licencia ocasiona al titular unos daños y perjuicios incuestionables. Confiado en la legitimidad de su actuación por la licencia comienza la realización de unas obras, que se ve obligado a interrumpir al extinguirse el acto legitimador por su anulación en vía administrativa o jurisdiccional. Por tanto, debe responder la Administración por los daños causados al particular al haber dictado un acto contraviniendo el ordenamiento jurídico.*

*A consecuencia del mal funcionamiento de la Administración el interesado se ve obligado a realizar a su costa la demolición acordada por el órgano judicial en su Sentencia, o bien (como ha sido el caso), a afrontar el coste que para dichas obras ha determinado la propia Administración o a través del Expediente de contratación por ejecución subsidiaria.*

*IV.- De la relación de causalidad.*

*El título de imputación del daño a la actuación de la Gerencia de Urbanismo se encuentra en el otorgamiento de la licencia de obras que es anulada judicialmente, y que conlleva como consecuencia inherente la obligación de demolición parcial de lo ejecutado en los términos establecidos en la sentencia firme, o lo que es lo mismo la repercusión de los costes de la ejecución subsidiaria que está llevando a cabo la Gerencia de Urbanismo.*

*El funcionamiento anormal de la Administración, al haber resultado anulada la licencia judicialmente encuentra un vínculo directo y evidente con lesión patrimonial del interesado al ser causa eficiente de la misma.”*

*V.- Evaluación económica, sí fuera posible. Partidas Reclamables.*

*La indemnización cubrirá la totalidad de la lesión patrimonial sufrida, o lo que es lo mismo, el daño sufrido que reúnan los requisitos de antijuricidad, individualización, actualidad y susceptibilidad de ponderación económica.*

*El Art.67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (LPAC, en lo sucesivo) establece que en la solicitud de responsabilidad patrimonial, entre otras cosas, debe indicarse la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial si fuera posible.*

*En este momento, en nuestro caso, no es posible realizar la evaluación económica definitiva del daño ya que la Gerencia de Urbanismo aún no ha realizado la actuación necesaria para adaptar la obra de demolición a lo establecido en el auto del incidente de ejecución, a consecuencia de lo cual aún no conocemos el presupuesto definitivo de dichas*

obras, (reclamación que esta parte se reserva y que formulará en el momento en que sea posible).

*Sin perjuicio de dicha actualización, que concretaremos a lo largo de este procedimiento y cuando la Administración lleve a cabo la actuación que lo permita, ya existe daño patrimonial efectivo y concretado en al menos en el importe de 8176,79 € abonados por el particular el pasado 25 de Octubre 2016.*

*Por ello esta parte reclama las siguientes partidas indemnizables (sin perjuicio, tal y como queda indicado, de su concreción en un momento posterior pero dentro del presente expediente):*

*- Coste de repercusión por la demolición ordenada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº4 de Santa Cruz de Tenerife, según los términos definitivamente establecidos en el auto de fecha de 10 de julio de 2017, dictado en incidente de ejecución.*

*- Minusvaloración del inmueble a consecuencia de la demolición respecto del autorizado en Licencia por la Gerencia de Urbanismo.*

*- Costes de abogado por asistencia en el expediente de responsabilidad patrimonial de la administración.*

*- Daños psíquicos y morales por los padecimientos sufridos por el interesado a consecuencia de las anulaciones de Licencias y demoliciones».*

Así pues, el reclamante insta el resarcimiento de los diversos daños y perjuicios - materiales, psíquicos y morales, honorarios de los profesionales intervinientes, depreciación del valor del inmueble, etc.- que le han sido irrogados a raíz de la anulación judicial (mediante la sentencia n.º 122/2013, de 16 de abril de 2013, del Juzgado lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife - procedimiento ordinario n.º 364/2010-, y la resolución judicial n.º 91/2014, de 10 de abril de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife - recurso de apelación n.º 244/2013-) de las licencias urbanísticas que le fueron otorgadas (para la construcción de una vivienda unifamiliar en la parcela 67 de (...), Distrito Centro-Ifara) y la posterior y consecuente demolición parcial de las obras - ilegales e ilegalizables- ejecutadas al amparo de dichos títulos jurídicos (en los concretos términos establecidos en el auto judicial n.º 125/2017, de 10 de julio de 2017, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife en el incidente de ejecución de sentencia n.º 15/2015).

2. Con fecha 15 de enero de 2018 se dicta Resolución n.º 59/2018 del Consejero-Director de la Gerencia por la que se acuerda *«reconocer la Responsabilidad Patrimonial*

de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife como consecuencia de la anulación de las Licencias de Obra concedidas el 29 de Octubre de 2009, y el 13 de julio de 2010, y de la demolición que, como consecuencia de la misma, se ordenó por la Autoridad Judicial»; fijando como importe de la indemnización a reconocer al reclamante la cantidad de 8.176,79 €.

Dicha resolución consta debidamente notificada al reclamante.

3. Con fecha 21 de febrero de 2018 se interpone recurso de reposición con la resolución administrativa señalada en el apartado anterior. Recurso de reposición que es ampliado por el reclamante mediante la presentación de diversos escritos ampliatorios de fechas 12 de abril de 2018 y 8 de mayo de ese mismo año.

4. Mediante Resolución n.º 3081/2020, de 9 de diciembre de 2020, emitida por el Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se resuelve el recurso administrativo interpuesto por el reclamante en los siguientes términos:

*«PRIMERO.- ESTIMAR PARCIALMENTE el RECURSO DE REPOSICIÓN promovido por (...) contra la RESOLUCIÓN DE 15 DE ENERO DE 2018, por la que se dispuso reconocer (entre otras consideraciones) la responsabilidad patrimonial de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, como consecuencia de la anulación de las Licencias de Obras concedidas el 29 de Octubre de 2009 y el 13 de julio de 2010, en cuanto a la omisión de trámites esenciales durante la tramitación del presente procedimiento administrativo.*

*SEGUNDO.- Revocar la Resolución dictada el 15 de enero de 2018 y retrotraer el procedimiento hasta el momento en que se formula la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, con fecha de 26 de septiembre de 2017.*

*TERCERO.- Admitir a trámite la Reclamación de Responsabilidad Patrimonial formulada ante esta Administración por (...), por los daños presuntamente producidos como consecuencia del anormal funcionamiento de esta Administración al producirse la nulidad de las licencias antes citadas».*

La anterior resolución administrativa consta debidamente notificada al reclamante.

5. Con fecha 19 de mayo de 2021 el Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo emite informe técnico en relación con los conceptos y cuantías reclamadas por el perjudicado.

6. Con fecha 8 de junio de 2021 se dicta Resolución n.º 1433/2021 del Consejero-Director de la Gerencia de Urbanismo en cuya virtud se acuerda «FIJAR Y RECONOCER

*COMO QUANTUM INDEMNIZATORIO respecto de las cuantías reclamadas y los daños indemnizables, el importe de (...) 25.334,09 euros, como consecuencia de la anulación de las licencias urbanísticas referidas con anterioridad, por Sentencias de 16 de abril de 2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 y Sentencia de 10 de abril de 2014 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 10 de abril de 2014, que el reclamante no tenía el deber de soportar y que son resultado del anormal funcionamiento del servicio público prestado».*

Asimismo, se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia del expediente (art. 82.1 LPACAP).

La precitada resolución administrativa es objeto de notificación al reclamante, tal y como se constata en el expediente remitido a este Organismo consultivo.

7. Con fecha 2 de julio de 2021 el interesado formula escrito de alegaciones en el que expone cuanto tiene por conveniente en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

8. El día 19 de julio de 2021 se emite informe técnico por parte del Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, en el que se analizan las alegaciones efectuadas por el reclamante.

9. Mediante escrito presentado ante la Gerencia de Urbanismo el día 2 de agosto de 2021, el interesado formula alegaciones adicionales incorporando informe pericial elaborado por Arquitecto.

10. Con fecha 10 de agosto de 2021 se dicta Resolución n.º 2045/2021 del Consejero-Director de la Gerencia por la que se acuerda *« (...) RECIBIR el presente procedimiento a PRUEBA, a fin de a fin de que en el término de VEINTE DÍAS hábiles, se practiquen las pruebas propuestas por el reclamante, consistentes en aportar informes periciales para acreditar el minusvalor del inmueble a resultas de la demolición establecida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4, en el Auto del incidente de ejecución de sentencia, y los daños psíquicos y morales sufridos por el reclamante objeto de reclamación».*

Esta resolución administrativa figura debidamente notificada al interesado.

11. Con fecha 21 de septiembre de 2021 y 13 de octubre de ese mismo año, el reclamante formula diversos escritos de alegaciones a los que adjuntan otros tantos instrumentos de prueba (fundamentalmente, dictámenes periciales).

12. Mediante Diligencia Jurídica de 1 de diciembre de 2021, se acuerda recabar *« (...) nuevo informe técnico respecto de los documentos presentados con fecha de*

21 de septiembre de 2021, consistentes en: “Informe de valoración de la pérdida del valor del inmueble por ausencia de plazas de garaje cubiertas”».

Dicho informe técnico es emitido por el Servicio de Licencias el día 23 de febrero de 2022.

13. Con fecha 8 de marzo de 2022 el órgano instructor emite informe-propuesta de resolución en cuya virtud se estima parcialmente la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial formulada por (...) frente a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. En este sentido, se acuerda reconocer como quantum indemnizatorio a satisfacer al reclamante el importe de 74.116,09 € (apartado primero de la parte dispositiva).

14. Mediante oficio de 25 de marzo de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 28 de ese mismo mes y año), se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

15. Con fecha 5 de mayo de 2022 se emite Dictamen 178/2022 de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se indica la necesidad de retrotraer las actuaciones a los fines indicados en su Fundamento Jurídico cuarto.

16. Con fecha 1 de junio de 2022 se formula nueva Propuesta de Resolución en la que, estableciendo idéntica conclusión a la establecida en la Propuesta de Resolución de 8 de marzo de 2022, se subsanan las deficiencias advertidas por este Organismo Consultivo.

17. Mediante oficio de 3 de junio de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 8 de ese mismo mes y año), se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

## IV

1. La cuestión de fondo sometida al parecer de este Organismo consultivo (reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal) exige formular las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

2. Como ya quedó apuntado en las líneas precedentes, la Propuesta de Resolución analizada estima parcialmente la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial formulada por (...) frente a la Gerencia Municipal de

Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, reconociendo el derecho del perjudicado a ser resarcido de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la anulación judicial de las licencias urbanísticas de obra n.º 2009/4057 y n.º 2009/4826 y la posterior demolición parcial de las obras ejecutadas al amparo de dichos títulos habilitantes.

En este sentido, la cuantía reconocida al reclamante en concepto de indemnización asciende a un importe total de 74.116,09 € (apartado segundo de la parte dispositiva).

3. Respecto a la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, y siendo esta una cuestión expresamente reconocida por la propia Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, resulta procedente reproducir los argumentos jurídicos expuestos en la Propuesta de Resolución:

*«De conformidad con lo establecido en el art. 35.1 h), art. 88 y art. 91.2 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procede establecer la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión padecida. En este sentido, resulta que, por Resolución del Sr. Consejero-Director de fecha 29 de octubre de 2009, con expediente referencia nº2009/4057, se concede al reclamante licencia de eficacia diferida para la construcción de una vivienda unifamiliar en la parcela 67 de (...), en la calle (...), Distrito Centro-Ifara, y, asimismo, por Resolución de fecha 13 de julio de 2010, con expediente referencia 2009/4826, se concede Licencia de Construcción de una vivienda unifamiliar de tres plantas en la parcela antes referida. Impugnadas las mismas en sede jurisdiccional, se dicta Sentencia de fecha 16 de abril de 2013 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife en el marco del procedimiento ordinario 364/2010, y Sentencia posterior dictada en el Recurso de Apelación 244/2013, de fecha 10 de abril de 2014, en la que se declara la nulidad de las Licencias referidas, y como consecuencia de ello, la necesaria demolición del inmueble edificado. A colación de ello, el 7 de abril de 2015 el reclamante promueve reclamación de Responsabilidad Patrimonial como consecuencia de la anulación de las referidas Licencias de Obras, si bien fue desestimada por Resolución del Sr. Consejero Director de 19 de mayo de 2015, en virtud de la cual no se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.*

*Como consecuencia de lo anterior, con fecha de 30 de Octubre de 2015, el Sr. Consejero Director dicta Resolución por la que se ordena la ejecución subsidiaria para llevar a cabo las obras necesarias a fin de dar cumplimiento al fallo de la Sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 10 de abril de 2014. Igualmente, con fecha de 11 de Octubre de 2016, el Sr. Consejero Director dicta Resolución a los efectos de aprobar las obras*

de demolición y adjudicar el correspondiente Contrato Administrativo para la demolición de la edificación existente.

En este sentido, dispone el art. 16 del Decreto 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Local, que las licencias pueden ser anuladas y restituidas las cosas a su estado anterior cuando resulten otorgadas erróneamente. Por virtud de ello, establece el apartado 3º del art. 16 que la revocación comportará el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren. En el mismo sentido, se pronuncia el art. 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que dispone que dan lugar en todo caso a derecho a indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de las obras y actividades.

Por otro lado, el art. 29 de los vigente Estatutos de esta Gerencia Municipal de Urbanismo, establece que la Gerencia Municipal de Urbanismo, será responsable de los daños producidos con ocasión del ejercicio de sus funciones en los términos establecidos en las legislaciones de Régimen Local y la urbanística, según proceda.

En este caso, queda acreditado que la anulación de las licencias ha dado lugar a la demolición parcial de la vivienda, tal y como quedó establecido en el marco del Incidente de Ejecución dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4. Así, la anulación de las Licencias ha ocasionado al reclamante- titular de las mismas unos daños y perjuicios incuestionables, dado que confiando en la legitimidad de lo actuado por virtud de Licencias concedidas, se inicia la ejecución de unas obras, a las que se ve obligado a interrumpir al extinguirse el acto legitimador por su anulación en sede judicial. Por tanto, la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, deviene de la anulación de dichas licencias y los consiguientes daños irrogados al reclamante por dicha causa, debiendo responder la Administración por los daños ocasionados al particular al haberse dictado dos actos administrativos contrarios a derecho y contraviniendo el ordenamiento jurídico.

Por ello, a consecuencia del mal funcionamiento de la Administración, P. S. D.? D.? se vio obligado a realizar a su costa la demolición acordada por el órgano judicial en su Sentencia, y en este sentido a afrontar el coste que para dichas obras ha determinado la propia Administración a través del expediente de contratación por ejecución subsidiaria. En este contexto, el título de imputación del daño a la actuación de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se encuentra en el otorgamiento de las licencias de obras que han sido anuladas judicialmente y que ha conllevado la inherente obligación de demolición parcial de lo ejecutado en los términos establecidos en la sentencia firme, o lo que es lo mismo, la repercusión de los costes de la ejecución subsidiaria. El funcionamiento anormal de la Administración, al haber resultado anulada la licencia en sede judicial, tiene un vínculo

directo e inequívoco con la lesión patrimonial causada al reclamante al resultar causa eficiente de la misma.

*La responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha sido matizada y concretada por la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1996, 29 de octubre de 1998, 16 de septiembre de 1999 y 13 de enero de 2000, entre otras), que condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados. Puede darse el caso de que, en la tramitación del expediente administrativo, el Ayuntamiento correspondiente infrinja los requisitos preceptivos en la concesión de una licencia de obras o lo haga contraviniendo el planeamiento, sin que en ello participe el interesado afectado, por lo que este, en modo alguno, está obligado a soportar las consecuencias de la nulidad declarada posteriormente por el juzgado, ante las graves irregularidades cometidas y las consecuencias dañosas de la paralización de obras y/o, en su caso, demolición de lo construido.*

*Es sabido que la responsabilidad de las Administraciones públicas en nuestro ordenamiento jurídico tiene su base en el art. 106.2 de la CE al disponer que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; en el artículo 32 y ss. de la Ley 40/2015, y en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, y en el ámbito de la Administración local, el art. 54 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que dispone que “Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.*

*La anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables que no tiene el deber jurídico de soportar porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado (STS de 9 de abril de 2007). Los requisitos precisos para la apreciación de uno de estos supuestos de responsabilidad patrimonial, fueron señalados por las SSTs de 27 de mayo de 2008 y de 9 de abril de 2007: por una parte, los daños ocasionados al titular de la licencia por su anulación; y, por otra, los derivados de la imposibilidad de continuar realizando la actividad previamente autorizada, incluyendo la demolición de lo ya realizado. La lesión puede derivar de una actuación del Ayuntamiento que, con base en una errónea interpretación de las normas urbanísticas, conduce a la nulidad de la licencia por no ser ajustada a derecho. De acuerdo con lo anterior, solo procederá la indemnización por existencia de una lesión patrimonial causada por el funcionamiento del servicio público*

*municipal cuando no conste a que hubiera concurrido en el caso “dolo, culpa o negligencia graves imputables” a los perjudicados, lo que exoneraría de responsabilidad a la Administración (artículo 48.d) in fine, de la Ley de Suelo de 2015).*

*En esta misma línea, dispone el Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias n.º 211/2019, que: “La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad de la Administración, toda vez que es precisa examinar si se dan las circunstancias que permiten reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto debe analizarse si los perjuicios sufridos son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público y si son antijurídicos. El nexo causal entre el daño derivado de la ilegalidad de las licencias y el funcionamiento del servicio público se contempla específicamente por el legislador en el campo urbanístico. 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 del Suelo y Rehabilitación Urbana, indican que dan lugar en todo caso a derecho a indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: d) la anulación de los títulos administrativos habilitantes de las obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso, habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputables al perjudicado. En el citado artículo se señala que darán lugar a indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de las anulaciones de títulos administrativos habilitantes, salvo que concurra la exceptio doli, pero no que lo hagan meros daños derivados de tales anulaciones. Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo (Sentencia de 26 de junio de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), lesión no es cualquier daño, sino un daño antijurídico, y es precisamente la antijuridicidad del daño lo que presupone el derecho a indemnización”.*

*En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de 4 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª).*

*Por consiguiente, se concluye que la anulación de las licencias referidas ha ocasionado a su titular unos daños y perjuicios concretos, ciertos y determinables que no tenía el deber jurídico de soportar porque, en todo caso, supuso la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada (construcción de vivienda unifamiliar) así como la demolición de parte de lo ejecutado».*

4. Una vez afirmada la concurrencia de responsabilidad patrimonial por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, se hace necesario examinar los diversos conceptos indemnizatorios reclamados por el perjudicado y su correlativa apreciación -o no- por parte de la Administración municipal. En este sentido, procede efectuar las siguientes consideraciones jurídicas:

La Propuesta de Resolución estima la práctica totalidad de las partidas indemnizatorias reclamadas por el interesado, bien en su integridad (*v.gr.*, honorarios de abogado o los daños psíquicos y/o morales), o bien parcialmente (*v.gr.*, impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras -ICIO-); salvo la relativa al resarcimiento de la depreciación del inmueble como consecuencia de la pérdida de plazas de aparcamiento cubiertas.

Pues bien, compartiendo los argumentos esgrimidos en la Propuesta de Resolución para la estimación de tales conceptos indemnizatorios y, por ende, para su resarcimiento (dando por íntegramente reproducidas, a tal efecto, las consideraciones efectuadas en el Fundamento de Derecho quinto de la Propuesta de Resolución), se hace necesario detenernos en el examen de la única partida reclamada con la que se mantiene un criterio divergente respecto a la tesis sostenida por la Administración Municipal: la depreciación del inmueble como consecuencia de la pérdida de plazas de aparcamiento cubiertas mediante elementos de fábrica (obra).

Como punto partida se ha de señalar que asiste la razón a la Administración municipal al advertir que, como consecuencia de la anulación de las licencias urbanísticas de referencia y la consiguiente demolición parcial de las obras ejecutadas a su amparo, no se ha producido una pérdida de las plazas de aparcamiento inicialmente proyectadas.

En efecto, como indica el Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo en su informe técnico de 19 de mayo de 2021, *« (...) las dos plazas de aparcamiento de la vivienda siguen existiendo en la actualidad, con la diferencia que ahora no están cubiertas, por lo que la depreciación no puede ser, en ningún caso, el equivalente a valorar las plazas de aparcamiento como si ya no existieran»*.

En idéntico sentido se pronuncia este mismo Servicio administrativo en su informe técnico de 23 de febrero de 2022: *« (...) el inmueble no ha perdido las plazas de aparcamiento, sino que estas ahora se encuentran a la intemperie (...) »*.

Ahora bien, el hecho de que la vivienda siga contando con el mismo número de plazas de aparcamiento que las inicialmente proyectadas, no determina, automáticamente, como plantea la Propuesta de Resolución, la imposibilidad de resarcir la depreciación del valor de mercado del inmueble como consecuencia de la pérdida de las plazas de aparcamiento cubiertas mediante elementos de fábrica (obra) -y que, en el momento de remisión del expediente se hallan a la intemperie,

sin perjuicio de la posibilidad, apuntada por la propia Administración municipal, de su cobertura o techado mediante elementos ligeros (v.gr., pérgola)-.

Tal y como reconoce la propia Gerencia Municipal de Urbanismo, « (...) se pretende estimar la depreciación del inmueble descontando el supuesto valor en venta de las dos plazas de aparcamiento de la vivienda, como si la vivienda hubiera dejado de contar con dotación de aparcamiento. Sin dejar de reconocer la posible depreciación de la vivienda porque antes contaba con dos plazas de aparcamiento en garaje abierto, pero cubierto. Hay que tener en cuenta que las dos plazas de aparcamiento de la vivienda siguen existiendo en la actualidad, con la diferencia que ahora no están cubiertas, por lo que la depreciación no puede ser, en ningún caso, el equivalente a valorar las plazas de aparcamiento como si ya no existieran». «Además, es de tener en cuenta que frente al efecto de la demolición del techo del garaje existen alternativas, ajustadas a normativa y que pueden paliar el daño ocasionado, mediante la aplicación de las Ordenanzas Municipales de la Edificación (BOP 97 de 14/08/2017) en la que se establecen condiciones para la cubrición de plazas de aparcamiento mediante pérgolas (...)» (informe del Servicio de licencias de fecha 19 de mayo de 2021).

Así pues, se entiende que procede indemnizar al reclamante la pérdida de valor sufrida por el inmueble a raíz de la demolición del forjado del garaje, lo que ha supuesto un perjuicio real y efectivo para el interesado, al privarle de las plazas de aparcamiento cubiertas -tal y como aparecían proyectadas inicialmente en las licencias urbanística anuladas-, siendo sustituidas por plazas de parking a la intemperie (sin perjuicio de la posibilidad de que se pudiera autorizar, urbanísticamente, su techado mediante elementos ligeros, como pérgolas, etc.). Y es que, resulta obvio -sin necesidad de especiales conocimientos técnicos en la materia inmobiliaria- que el valor de mercado de una vivienda con plazas de aparcamiento cubiertas mediante elementos de fábrica (obra) no es el mismo que el de aquella que carece de elementos de cobertura (intemperie) o que presenta un techado mediante elementos ligeros (tipo pérgola).

En resumen, la anulación de las licencias urbanísticas y la efectiva demolición parcial de las obras ejecutadas a su amparo no ha supuesto una disminución o supresión del número de plazas de aparcamiento inicialmente proyectadas, sino la pérdida de su cobertura o techado mediante elementos de fábrica (obra), encontrándose, en la actualidad, a la intemperie -como se acredita en los propios informes técnicos suscritos por la Administración municipal-. Esta circunstancia lleva aparejada una evidente depreciación del valor de mercado del inmueble (amén de

otras consecuencias prácticas, como, por ejemplo, el deterioro de los vehículos así estacionados como consecuencia de las inclemencias climatológicas de toda índole), lo que, al suponer un perjuicio real y efectivo para el perjudicado, habrá de ser convenientemente resarcido.

Por lo demás, la posibilidad de autorizar urbanísticamente la cobertura de las plazas de aparcamiento mediante elementos ligeros (*v.gr.*, pérgola) -como sugiere la propia Gerencia de Urbanismo-, en modo alguno impide el resarcimiento del concepto indemnizatorio analizado (depreciación del inmueble), sino que habrá de ser tenido en cuenta a la hora de determinar el *quantum indemnizatorio* -como factor de moderación del importe de la indemnización finalmente reconocida-. Y es que, aunque finalmente se pudiera autorizar el techado del aparcamiento mediante elementos ligeros, seguiría existiendo una evidente depreciación del valor de mercado de la vivienda -respecto a la situación inicial: cobertura mediante elementos de fábrica-; por lo que esta circunstancia habría de ser tomada en cuenta como factor de moderación del importe de la indemnización finalmente reconocida al reclamante por este concepto.

5. La cuantía de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 34.3 LRJSP).

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que es parcialmente conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.