



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de septiembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqqq, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de agosto de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por *qqqqq, S.L., representada por D. yyyy1 y D. yyyy2, debido a los daños y perjuicios derivados de la nulidad de la licencia de edificación para la construcción de once viviendas en la localidad de xxxxx.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de agosto de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 926/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

**Primero.-** El día 15 de enero de 2010 qqqqq S.L., representada mancomunadamente por D. yyyy1 y D. yyyy2, presenta en el Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos como consecuencia de la nulidad de la licencia de edificación para la



construcción de once viviendas, en dos bloques de ocho y tres viviendas, en la localidad de xxxxx.

Solicita una indemnización de 1.502.676,86 euros, desglosada de la siguiente manera:

- 1.223.984,62 euros por los costes de edificación.
- 25.000 euros por los daños y perjuicios ocasionados al propietario D. xxxx2.
- 10.000 euros en concepto de costes notariales y registrales para devolver las fincas a su estado inicial antes de la construcción.
- 135.692,24 euros correspondientes al beneficio por la diferencia de valor entre el precio de venta y el de coste.
- 108.000 euros por los intereses legales devengados por el precio de venta desde el mes de noviembre de 2007 hasta la actualidad, así como por los intereses devengados por el préstamo hipotecario constituido sobre la finca urbana donde se ubica el edificio de 8 viviendas, que no ha podido ser cancelado por imposibilidad de vender los inmuebles construidos.

Acompaña a la reclamación copia de los siguientes documentos: informe económico y justificantes de gastos de la edificación, escrituras públicas o contratos privados de compraventa celebrados con los adquirentes del edificio de ocho viviendas y justificantes de entregas a cuenta realizadas por éstos, certificado de tasación del edificio de tres viviendas, escritura pública de préstamo hipotecario concedido a la reclamante por entidad financiera, sentencias que declaran la nulidad de la licencia, informe urbanístico sobre legalización de los dos edificios y acta de reconocimiento notarial de 1 de diciembre de 2009 sobre el estado de la construcción de ambas edificaciones.

Posteriormente aporta documento acreditativo de la representación.

**Segundo.-** Los hechos y circunstancias más relevantes a tener en cuenta en el procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:



- El 14 de febrero de 2005 qqqq1, S.L. solicita licencia urbanística para la construcción de once viviendas colectivas en las calles xx1 nº 28 (actualmente Avenida xx2 nº 28) y xx3, de la localidad de xxxxx, Ayuntamiento de xxxx1.

El instrumento de planeamiento vigente en la fecha de solicitud de la licencia eran las Normas Urbanísticas Subsidiarias Municipales aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo el 18 de febrero de 1994.

- El 22 de febrero de 2005 la Comisión Territorial de Urbanismo aprueba definitivamente las vigentes Normas Urbanísticas Municipales, que son publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León el día 5 de abril y en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx3 los días 18 y 19 de mayo de 2005.

- La Junta de Gobierno Local, en sesión de 16 de junio de 2005, concede a qqqq1, S.L., licencia municipal de obras para la construcción de once viviendas colectivas en dos bloques, garajes y trasteros, condicionando su eficacia a que en el acto de replanteo de las obras se acredite que el solar cumple la superficie mínima exigida para la edificación de viviendas colectivas (superficie igual o superior a 500 m<sup>2</sup>) y a la presentación del preceptivo proyecto de ejecución.

- En sesión de 11 de octubre de 2006 la Junta de Gobierno Local da por cumplimentadas las condiciones impuestas en el Acuerdo de 16 de junio de 2005 anteriormente referido.

- El 10 de octubre de 2006 se comunica al Ayuntamiento la transmisión de la licencia otorgada a qqqq1 S.L. a la empresa qqqq2, S.L. Dicha licencia fue transmitida nuevamente el día 15 de enero de 2007 a qqqqq, S.L.

- La Sentencia de 21 de abril de 2008 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 2 de xxxx3, dictada en el procedimiento ordinario nº xxx/2006, declara no ajustados a derecho y anula los acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 16 de junio de 2005 y 11 de octubre de 2006, al haber sido otorgada la licencia de edificación con arreglo a una normativa que no resultaba vigente (las normas subsidiarias de 1994, cuando debió otorgarse conforme al nuevo planeamiento publicado el 19 de mayo de 2005).



- La Sentencia de 20 de marzo de 2009, dictada en apelación por la Sala de lo Contencioso Administrativo de xxxx3, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, confirma la anterior Sentencia, salvo en el extremo relativo a que no se hace ningún otro pronunciamiento y así, accede a la demolición de lo construido infringiendo la normativa que resulta de aplicación, en los términos que se concreten en ejecución de sentencia y a la vista del informe pericial emitido en esta instancia.

- El Auto de 11 de marzo de 2010, dictado en ejecución de sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de xxxx3, ordena al Ayuntamiento que dé cumplimiento a la Sentencia firme mencionada y concreta tal ejecución, a la vista de los informes y las normas afectadas, en la obligación de demoler las edificaciones en su conjunto con el fin de que la realidad vuelva a ser conforme con la legalidad urbanística.

**Tercero.-** El 20 de enero de 2010 el Secretario del Ayuntamiento informa sobre el procedimiento a seguir, informe que es reiterado el 26 de febrero.

**Cuarto.-** Por Resolución de la Alcaldía de 26 de febrero de 2010 se acuerda admitir a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que es notificado a la parte reclamante y a los compradores de las viviendas.

**Quinto.-** Abierto el período de prueba por providencia del instructor de 7 de abril de 2010, se incorpora al expediente tasación de la edificación realizada por qqqq3, S.A. a fecha 9 de marzo de 2010, a solicitud del Ayuntamiento.

Por qqqqq, S.L. se aporta, como medio de prueba, la tasación elaborada por qqqq4, S.A., fechada el 11 de marzo de 2010. Presenta asimismo copia de la documentación relativa a las diligencias previas de procedimiento abreviado nº xx/2010 que se sigue en el Juzgado de Instrucción nº 2 de xxxx3, en virtud de querrela presentada contra la entidad reclamante por Dña. vvvv1 y Dña. vvvv2, al no haberles podido devolver las cantidades que le entregaron a cuenta en la compraventa.



**Sexto.-** El 29 de abril de 2010 la Secretaria del Ayuntamiento emite informe jurídico sobre la reclamación presentada, de acuerdo con la Providencia del instructor de 7 de abril de 2010 anteriormente citada, en la que requiere informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

**Séptimo.-** Consta en el expediente propuesta de resolución de 12 de mayo de 2010, referida únicamente a cuantificar la indemnización a abonar a qqqqq, S.L. en 1.186.709,87 euros, según el desglose que en ella figura.

**Octavo.-** Otorgado trámite de audiencia el 12 de mayo de 2010, la parte reclamante presenta el 18 de mayo escrito de alegaciones en el que se muestra conforme con la valoración efectuada en la referida propuesta de 12 de mayo de 2010, salvo en dos cuestiones: la primera relativa a que ha de tenerse en cuenta, para fijar la indemnización, la minusvaloración producida respecto del solar por la pérdida de edificabilidad, que pasa de once viviendas a solamente dos, por lo que aquélla debe incrementarse en 50.000 euros; y la segunda, a la necesidad de completar los intereses legales por el precio de la venta con los devengados y pagados por la reclamante desde el 12 de enero de 2010 (fecha hasta la que se calculan en la propuesta) y con los moratorios del artículo 141.3 de la Ley 30/1992.

Propone en este escrito la terminación convencional del procedimiento al amparo del artículo 11.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y fija los términos definitivos del acuerdo indemnizatorio según lo expuesto.

Acompaña también al escrito de alegaciones copia del poder otorgado a qqqqq, S.L. por seis de los compradores del edificio de ocho viviendas para que pueda representarles en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

**Noveno.-** El 24 de mayo de 2010 se formula propuesta de resolución de mutuo acuerdo. En ella se tiene por acreditada la representación otorgada a qqqqq, S.L. por los compradores, salvo las de Dña. vvvv1 y Dña. vvvv2 las cuales, según la propuesta, entregaron a cuenta a qqqqq, S.L., como anticipo de la compraventa, la cantidad de 32.137,50 euros, que se deduce de la indemnización a reconocer.



La propuesta entiende adecuada la cuantificación de la reducción del valor del solar realizada por el reclamante en su propuesta de terminación convencional, pero mantiene la cifra a abonar en concepto de intereses legales por el precio de la venta. Conforme a ello se cifra la indemnización en la cantidad de 1.203.094,37 euros, que debe incrementarse con determinados intereses devengados por el préstamo hipotecario y los de demora previstos en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**Décimo.-** El 27 de julio de 2010 se formula nueva propuesta de resolución, también calificada de acuerdo, en la que se propone reconocer una indemnización a favor del reclamante de 1.204.572,37 euros, a la que habrán de sumarse también los intereses devengados por el préstamo hipotecario, que no ha podido ser cancelado por la imposibilidad de vender las viviendas hasta la fecha de resolución definitiva del expediente, una vez que se justifiquen debidamente mediante certificación bancaria, así como los intereses por la demora en el pago de la indemnización que establece el citado artículo 141.3 de la Ley 30/1992. En esta propuesta no aparecen desglosados los conceptos que se pretenden indemnizar.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo



Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992 y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. Además, el Ayuntamiento ha admitido la representación otorgada a qqqqq, S.L., por los compradores de las viviendas mencionados en el antecedente octavo de este dictamen, para reclamar los perjuicios derivados de las cantidades que entregaron a dicha empresa en concepto de anticipo o pago de aquéllas.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece 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 en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:



a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece 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". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo se muestra conforme con el sentido de la propuesta de resolución, ya que se observa que la sociedad reclamante ha sufrido un evidente perjuicio derivado de la actuación del Ayuntamiento.

Así, el artículo 13 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León contempla una serie de supuestos en los que las condiciones de uso del suelo





establecidas en la normativa urbanística reconocen el derecho a exigir indemnización. Uno de ellos es el de "Indemnización por anulación, demora o denegación de licencia: cuando se anule una licencia urbanística, se demore injustificadamente su otorgamiento o se deniegue de forma improcedente, los perjudicados pueden reclamar el resarcimiento por los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos señalados en las normas sobre responsabilidad administrativa. No obstante, en ningún caso ha lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables a los perjudicados".

En el supuesto sometido a dictamen no cabe apreciar dolo o negligencia atribuible a la sociedad reclamante, que actuó conforme a la apariencia de legalidad de la licencia urbanística otorgada para la construcción de edificios de determinadas características. No puede imputarse en modo alguno a dicha sociedad la incorrecta concesión de la licencia por el Ayuntamiento con arreglo a una normativa que no estaba vigente, motivo del que se derivó la anulación de la licencia por las sentencias referidas en el antecedente segundo de este dictamen y la consiguiente obligación de demoler las edificaciones en su conjunto, en que se concreta la ejecución de sentencia.

De este modo resulta indiscutible la responsabilidad del Ayuntamiento, que no debió conceder la licencia con infracción de la normativa urbanística, lo que ha provocado perjuicios económicos al reclamante, que se ha visto privado de todo lo construido al amparo de la licencia anulada.

**6ª.-** Por lo que se refiere a la cuantía indemnizatoria procedente, se debe analizar si se da en el presente caso un supuesto de terminación convencional, admitida expresamente en el artículo 8 del ya citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, que establece que "En cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio. Si el interesado manifiesta su conformidad con los términos de la propuesta de acuerdo, se seguirán los trámites previstos en los artículos 12 y 13 de este Reglamento".



Asimismo, también se refieren a la terminación convencional los artículos 11.2 y 13.1 del mismo Reglamento. El conjunto de estos preceptos exige los siguientes trámites:

- Propuesta de arreglo en la que se fijarán los términos definitivos del acuerdo indemnizatorio que estaría dispuesto a suscribir.
- Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, según el régimen general.
- Cuando el instructor estime procedente la terminación convencional, propondrá su aceptación al órgano competente para decidir, en el plazo señalado para formular la propuesta de resolución.

En el presente caso, como se ha expresado en el antecedente noveno del dictamen, si bien la propuesta de resolución de 24 de mayo de 2010 acepta los términos del acuerdo que propone el reclamante en lo referente a la inclusión en la indemnización de la reducción del valor del solar por la pérdida de edificabilidad, no atiende la pretensión de éste referida a la fecha en la que finaliza el período de cálculo de los intereses legales del precio de venta, pues esta propuesta de 24 de mayo los cifra, al igual que la propuesta anterior de 12 de mayo de 2010, en 42.835,65 euros. Por otra parte, la última propuesta de resolución, de 27 de julio de 2010, no ofrece datos para determinar si el incremento de la indemnización en 1.478 euros que recoge responde a un recálculo de los citados intereses, ya que en ella no se desglosan los conceptos indemnizables, a diferencia de las dos anteriores propuestas formuladas.

Se entiende por ello que no concurren todos los requisitos legales exigidos para la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial, por lo que se considera que debe dictarse resolución estimatoria parcial en la que se reconozca una indemnización de 1.203.094,37 euros, cantidad sobre la que existe acuerdo entre las partes, a la que habrá que sumar, además de los conceptos que refleja la propuesta de resolución sometida a dictamen (intereses devengados por el préstamo hipotecario que no ha podido ser cancelado por la imposibilidad de vender las viviendas hasta la fecha de resolución definitiva del procedimiento y los moratorios del artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) los intereses legales del precio



de venta que acredite el reclamante, que restan de calcular desde el 12 de enero de 2010 hasta la fecha de resolución definitiva del procedimiento.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por qqqqq, S.L., debido a los daños y perjuicios derivados de la nulidad de la licencia de edificación para la construcción de once viviendas en la localidad de xxxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.