

Dictamen Núm. 102/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de junio de 2021, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 5 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 10 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, por los daños y perjuicios derivados de la denegación de una licencia de obra para el cambio de uso de una nave agropecuaria a vivienda tras la emisión de un certificado de viabilidad previo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 10 de marzo de 2020, presenta en el registro del Ayuntamiento de Castrillón una reclamación de responsabilidad patrimonial. En ella refiere que con carácter previo a la solicitud de la licencia “se había solicitado el día 19 de octubre de 2018 que por la Oficina Técnica del Ayuntamiento (...) se certificara la viabilidad del (...) cambio de uso existente de nave agropecuaria a vivienda (...). Dicha solicitud tenía un evidente doble objetivo: en sentido positivo, conocer con exactitud si se cumplían los requisitos que la normativa

municipal recogía para poder acometer dicha obra y cambio de uso, habida cuenta de que (...) se trataba de una edificación existente que contaba con preceptiva licencia administrativa de construcción para tal fin y con licencia de primera ocupación; y, en sentido negativo, caso de que se entendiese que no cumplía con los requisitos exigidos por la normativa urbanística municipal y autonómica para el cambio de uso, evitar la asunción del alto coste económico que conllevaba la realización de un proyecto relativo al citado cambio de uso de vivienda, pago de tasas, etc.”.

Reseña que “dicha solicitud (...) finalizó mediante certificado de viabilidad de cambio de uso” de “nave agropecuaria a vivienda”, y que a la vista de ello el día 11 de marzo de 2019 encargó un “proyecto básico, ejecución y dirección de obra con un presupuesto de 11.250 € + IVA”. Añade que “el 6 de mayo de 2019, de acuerdo con la información contenida en el certificado de viabilidad emitido por ese Ayuntamiento el 20 de febrero de 2019”, procedió al pago de “las tasas correspondientes” y solicitó “la preceptiva licencia urbanística, acompañada del necesario proyecto técnico”.

Señala que la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 11 de diciembre de 2019, acuerda denegar el cambio de uso de nave agropecuaria a vivienda, y que el 14 de febrero de 2020 interpone recurso de reposición contra dicho acuerdo.

Afirma que “la licencia urbanística y la documentación que la acompañan se solicitó de acuerdo con el certificado de viabilidad de cambio de uso de nave ganadera a vivienda unifamiliar según certificado emitido (...) con fecha 20 de febrero de 2019”, y considera que “la denegación de dicha licencia da lugar a responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento”.

Cifra los daños y perjuicios sufridos en la cantidad total de ocho mil ochocientos ochenta y seis euros con treinta y siete céntimos (8.886,37 €), de los cuales 5.445,00 € corresponden al “proyecto básico” y 3.441,37 € a “tasas municipales”.

2. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón de 30 de marzo de 2020, se acuerda “admitir a trámite la reclamación (...) e iniciar expediente para determinar la responsabilidad o no del Ayuntamiento y si este tiene la obligación de indemnizar” al perjudicado, así como nombrar instructora y secretaria del procedimiento. En ella consta la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo de duración de aquel y los efectos del silencio administrativo.

3. Previa solicitud formulada por la Instructora del procedimiento, el 10 de febrero de 2021 emite un informe la Jefa de Servicio de la Oficina Técnica en Funciones del Ayuntamiento de Castrillón sobre la reclamación formulada. En él, tras corroborar los antecedentes de hecho en los que se funda la reclamación, cita la “legislación y normativa urbanística aplicable” al caso, singularmente el artículo 24 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que regula la cédula y los certificados urbanísticos, estableciendo en su apartado 5 que “en caso de que se solicite licencia urbanística de acuerdo con la información contenida en el certificado o, en su caso, la cédula remitida, dentro del plazo de los cuatro meses siguientes a su notificación al interesado, la Administración urbanística deberá atenerse a la información que contenga, a no ser que sea constitutiva de una infracción de la ordenación urbanística aplicable, o se haya producido una modificación del planeamiento. La denegación de la licencia, en las condiciones expuestas (...), dará lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración actuante siempre que concurren los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad”. Los datos necesarios a los que se debe referir el certificado urbanístico se enumeran en el apartado 4 del citado artículo, entre los que se encuentra el dictamen expreso sobre si es posible obtener la licencia ajustada “a los parámetros de uso del suelo, la altura y la situación de la edificación, la ocupación máxima de la parcela y el aprovechamiento del

subsuelo, condicionada, en su caso, a la ejecución simultánea de obras de urbanización”.

En el marco normativo descrito, la informante aprecia que “la denegación de licencia conforme a la información contenida en un certificado urbanístico da lugar a responsabilidad patrimonial, siempre y cuando la solicitud se formule dentro del plazo de los cuatro meses siguientes a su notificación./ Según consta en el expediente (...), la fecha de notificación del certificado fue el 22 de febrero de 2019./ La solicitud de licencia de obra (...) corresponde con el registro de entrada (...) de 6 de mayo de 2019. Por tanto, la solicitud se produce dentro del plazo de cuatro meses establecido como límite en la legislación urbanística”.

En cuanto a la “efectividad y evaluación del daño alegado”, señala que “el escrito de reclamación presentado establece una evaluación económica que asciende a la cantidad total de 8.886,37 €, correspondientes a:/ Tasas municipales abonadas” el “6 de mayo de 2019, por importe de 3.441,37 €./ Honorarios de redacción del proyecto básico de reforma de nave a vivienda unifamiliar (...), con fecha de visado colegial de 25 de abril de 2019, por importe de 5.445,00 €./ Los honorarios reclamados se acreditan mediante la presentación de una oferta económica de servicios suscrita por el arquitecto” y el reclamante “el 11 de marzo de 2019, en (la) que se incluye tanto el coste del proyecto básico como el correspondiente al resto de fases del encargo”.

Con base en ello, concluye que “existe responsabilidad patrimonial de esta Administración”.

4. El día 17 de febrero de 2021, el interesado presenta un escrito en el registro municipal en el que solicita el abono de la “cantidad de 8.886,37 €, más los correspondientes intereses”. Adjunta diversa documentación justificativa del perjuicio económico sufrido, comprensiva de la oferta del arquitecto autor del proyecto y de la acreditación del pago de las tasas. También acompaña un acuerdo de pago, suscrito el 17 de diciembre de 2019 entre el interesado y el arquitecto autor del proyecto, en el que se deja

constancia de la entrega de este al reclamante en el mes de mayo de 2019, y se indica que, "ante la petición en el día de hoy" realizada por el perjudicado al arquitecto "para no seguir con los trabajos encargados visto el último informe negativo del Ayuntamiento y teniendo en cuenta que el proyecto básico ha sido entregado en fecha y forma", y que el reclamante reconoce adeudar al arquitecto la cantidad de 5.445 € por la redacción de aquel, para cuyo abono las partes establecen los siguientes plazos: "primer pago: de 1.350 € más IVA, lo que suma 1.633,50 €, según factura 2019/54, que se hará en plazo máximo de tres días./ Segundo pago: de 3.150 € más IVA, lo que suma 3.811,5 €, en un plazo de 30 días cuando resuelva definitivamente el Ayuntamiento todas las reclamaciones". Se acompaña la citada factura 2019/54 emitida por el arquitecto ese mismo día, 17 de diciembre de 2019.

5. Notificada al interesado con fecha 11 de marzo de 2021 la apertura del trámite de audiencia, no consta en el expediente que haya comparecido en el mismo.

6. El día 3 de mayo de 2021, la Instructora del procedimiento, asumiendo el informe elaborado el 10 de febrero de 2021 por la Jefa de Servicio de la Oficina Técnica en Funciones del Ayuntamiento de Castrillón, elabora propuesta de resolución en el sentido de "estimar en su totalidad la reclamación de responsabilidad patrimonial" y, en consecuencia, indemnizar al reclamante "con la cantidad de 8.886,37 euros más los intereses que correspondan por la demora en el pago desde el 12-12-2019 hasta la fecha en la que quede definitivamente fijada la indemnización a pagar".

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de mayo de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Castrillón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Castrillón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo".

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 10 de marzo de 2020, y el resultado lesivo -por la inutilidad del gasto acometido- se pone de manifiesto con la firmeza de la decisión denegatoria de la licencia, que la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón

confirma el 13 de febrero de 2020, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone 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”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 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”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Interesa el reclamante el resarcimiento de los perjuicios derivados de la denegación de una licencia contrariando la información urbanística que se le había proporcionado con anterioridad, lo que inutiliza el gasto afrontado para el proyecto y las tasas correspondientes.

Constan en el expediente la factura y la certificación que prueban el abono de los costes del proyecto y las tasas, por lo que ha de estimarse acreditada la efectividad del daño.

Tratándose de un supuesto en el que se reclama por esos gastos con fundamento en la previa obtención de un "certificado de viabilidad" que amparaba el proyecto encargado, ha de estarse en primer término a lo establecido en el artículo 24.5 del vigente Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, a cuyo tenor "En caso de que se solicite licencia urbanística de acuerdo con la información contenida en el certificado o, en su caso, la cédula remitida, dentro del plazo de los cuatro meses siguientes a su notificación al interesado, la Administración urbanística deberá atenerse a la información que contenga, a no ser que sea constitutiva de una infracción de la ordenación urbanística aplicable, o se haya producido una modificación del planeamiento. La denegación de la licencia, en las condiciones expuestas en primer lugar, dará lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración actuante siempre que concurren los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad".

Con carácter general, la aplicación de este precepto, que no agota todos los supuestos de resarcimiento ligados a la información urbanística suministrada, exige considerar que la estimación de las reclamaciones requiere que se reúnan los requisitos comunes de la responsabilidad patrimonial, si bien es patente que la finalidad de la norma consiste en explicitar que la obtención de una certificación previa que luego se ve contrariada es causa hábil o idónea para la devolución de los gastos realizados. Esto es, el cauce de reclamación

es el de la responsabilidad patrimonial -tal como se recoge en el artículo citado-, pero el nexo de causalidad entre la actuación administrativa y el daño ocasionado ha de asumirse con carácter general, salvo que concurren supuestos excepcionales.

En el caso examinado, consta que el día 22 de febrero de 2019, en respuesta a una solicitud previa del ahora reclamante, le fue notificado un "certificado de viabilidad de cambio de nave agropecuaria a vivienda". En él la Arquitecta Municipal concluye, "una vez expuestas las condiciones requeridas para la construcción de viviendas unifamiliares en núcleos rurales y a la vista de la documentación técnica presentada", que resulta "viable la transformación de dicha nave agropecuaria en vivienda unifamiliar". Singularmente se puntualiza que la parcela "urbanísticamente presenta acceso asfaltado desde camino apto para la construcción con un frente superior a los 4,00 m", con lo que se entiende que se cumple el requisito -consignado en la relación de condiciones exigibles- de que "la parcela ha de contar, como mínimo, con frente de 4 metros a vía pública apta para la circulación rodada".

Igualmente consta que, a la vista de ese "certificado de viabilidad" y dentro del plazo de los cuatro meses desde su notificación (en concreto el día 6 de mayo de 2019), el interesado, previo pago de las tasas municipales, presenta una solicitud de licencia de obra para cambio de uso de nave agropecuaria a vivienda unifamiliar, adjuntando el pertinente proyecto básico visado. Tras ello, el día 12 de diciembre de 2019 la Junta de Gobierno Local, previos los informes necesarios -uno técnico de fecha 3 de octubre de 2019 y otro jurídico de 29 de noviembre, ambos desfavorables-, deniega la licencia solicitada, desestimando después el recurso de reposición interpuesto por el perjudicado.

Del cuerpo de la decisión denegatoria -que reproduce los informes en los que se funda- puede colegirse que la negativa colisiona con la información previa que se había suministrado al reclamante. En efecto, tras reseñar la misma normativa que entonces se estimaba de aplicación a favor de la viabilidad de la solicitud (incluyendo el cumplimiento relativo a la "condición de

frente a camino público”, que es “es condición indispensable para todo tipo de edificaciones en suelo no urbanizable” conforme al artículo 343 del Plan General de Ordenación Urbana de Castrillón), se aprecia con posterioridad que la parcela sobre la que se sitúa la construcción preexistente no tiene “frente a camino público, posee una servidumbre de paso a su favor por finca colindante”, y dicha servidumbre está constituida en la actualidad por un “camino asfaltado (3 m de anchura según escrituras) (...), el cual sí posee acceso directo a camino público”, por lo que pueden eventualmente acomodarse las parcelas para ajustarse a la condición requerida pero “no (...) autorizarse la reforma de dicha edificación en tanto no se resuelva la condición de acceso a camino público”.

En definitiva, el supuesto planteado se incardina entre los contemplados en el artículo 24.5 del TROTU, pues la circunstancia por la que se deniega la licencia -no lindar propiamente con “camino público”, sino tener “acceso asfaltado desde camino apto”- ya había sido advertida al tiempo de la certificación, si bien entonces se estimó que ese acceso permitía entender cumplido el requisito general. No se aprecia ocultación ni negligencia alguna por el reclamante que obtuvo la información errónea, ni interfiere en este caso ninguna conducta ajena al propio Ayuntamiento.

Por tanto, acreditado y pacífico el *quantum* resarcitorio, procede indemnizar al perjudicado en la cuantía de ocho mil ochocientos ochenta y seis euros con treinta y siete céntimos (8.886,37 €). No procede, en cambio, la efectiva actualización de esa cantidad a la fecha de la resolución de este procedimiento, toda vez que el artículo 34.3 de la LRJSP se remite a este fin al Índice de Garantía de la Competitividad, el cual arroja valores negativos en el periodo que nos afecta, lo que conduce a la revisión a índice cero prevista en el anexo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón y, estimando la reclamación presentada, indemnizar a en los términos expresados.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,