



Roj: **STS 6530/1997 - ECLI:ES:TS:1997:6530**

Id Cendoj: **28079130061997100240**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **04/11/1997**

Nº de Recurso: **3594/1993**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JUAN ANTONIO XIOL RIOS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cuatro de Noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el número 3594/93, ante la misma pende de resolución, interpuesto por la procuradora D^a. María Luz Albacar Medina, en nombre y representación del Ayuntamiento de Barx, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 2 de marzo de 1992, dictada en recurso número 1429/89. Siendo parte recurrida el procurador D. José de Murga Rodríguez en nombre y representación de D. Juan Luis

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó sentencia el 2 de marzo de 1992 cuyo fallo dice:

«Fallamos:

- 1) Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Juan Luis , representado y defendido por el Letrado Sr. Vila Ferrer, contra la desestimación presunta de la reclamación formulada por el recurrente el día 1 de noviembre de 1988 ante el Ayuntamiento de Barx (Valencia), en reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de dicha Administración Local, acto denegatorio que se declara contrario a derecho y, en consecuencia, se anula.
- 2) Reconocer, como situación jurídica individualizada, el derecho de D. Juan Luis a ser indemnizado por el Ayuntamiento de Barx en la suma de doce millones trescientas once mil cinco pesetas.
- 3) No se hace especial imposición de costas.»

La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente:

Solicitada licencia para apertura de granja avícola, mediante escrito de fecha 31 de octubre de 1980, el ayuntamiento la denegó, a pesar de existir informe favorable de la Subcomisión de Actividades Clasificadas de 1 de junio de 1981, por oponerse al artículo 19 de las Normas Subsidiarias inicial y provisionalmente aprobadas, que exigían una separación de dos mil metros del casco urbano. La Sala de lo Contencioso-administrativo en 10 de febrero de 1983 dictó sentencia anulando la denegación por no estar en vigor dichas normas.

El 22 de abril de 1983 se dio licencia provisional para la actividad de granja avícola en ejecución de la sentencia, condicionada a la visita de comprobación del técnico municipal y advirtiendo que no implicaba autorización de funcionamiento, pues debía de obtener licencia de obras.

Se denegó la licencia de obras el 22 de abril de 1983 (las normas subsidiarias se habían aprobado el 23 de febrero de 1982), en recurso desestimado el 26 de mayo de 1983. El 21 de junio de 1983 se procedió al derribo de lo construido.



Mediante sentencia de 11 de enero de 1985 se anuló la nueva denegación; la sentencia fue confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1987.

El 26 de octubre de 1987 se remitió certificación para ejecución de sentencia. El 14 de marzo de 1988 el alcalde contestó a la comunicación de la sala que entendía ejecutada la sentencia por el acatamiento de la declaración de ilegalidad. El 22 de abril de 1988 la Sala dictó auto ordenando proceder de oficio al otorgamiento de la licencia.

En 21 de mayo de 1988 el ayuntamiento acuerda tener por otorgada la licencia y revocarla en el mismo acto, sin resarcimiento de daños y perjuicios, sin perjuicio de conocer ulteriores actuaciones administrativas sobre el particular.

Concurren daños indemnizables, consistentes en el importe de las obras demolidas, importe de la diferencia entre la ejecución del proyecto en la fecha en que debió ser concedida la licencia y fecha de final concesión y lucro cesante desde aquel momento. Si la licencia se hubiera concedido en 22 de abril de 1983 (fecha respecto de la cual se efectúa la evaluación por el recurrente) en cumplimiento de la sentencia no se habría producido la demolición y el proyecto se hubiera ejecutado.

Hay nexo causal entre la denegación de la licencia el 22 de abril de 1983 y los daños. La demolición se fundó en un acto declarado ilegal con posterioridad, pero sobre el que existían serias dudas en cuanto a su pertinencia. El actor no consintió la demolición, puesto que había recurrido contra la denegación de la licencia.

La administración actuó con animus nocendi o al menos con negligencia notable en la apreciación de las circunstancias. Las circunstancias revelan una actitud contumaz en las autoridades municipales.

El ayuntamiento no ha combatido la cuantía de los daños, por lo que debe estimarse probada la cantidad de 12.311.005 pesetas, suficientemente justificada con los informes y valoraciones aportados en vía administrativa.

El plazo de prescripción del año debe computarse desde el 22 de abril de 1988, fecha en que se obtiene la licencia.

SEGUNDO.- En el escrito de interposición del recurso de casación presentado por la representación procesal del Ayuntamiento de Barx se formulan, en síntesis, los siguientes motivos de casación:

Motivo primero. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Violación por no aplicación del artículo 1214 del Código civil.

Los informes y valoraciones a los que se refiere la sentencia como elementos probatorios del importe de los daños y perjuicios no tienen ningún valor, pues el ayuntamiento al desestimar por silencio la petición los desestimó. El silencio administrativo no es sólo falta de contestación formal, sino también material.

En vía jurisdiccional el ayuntamiento ha negado terminantemente valor a los informes valorativos. Conduce a la indefensión del ayuntamiento que se le obligue a presentar una contravaloración. Quien tiene que probar la existencia del daño y de su valoración es el recurrente y éste, ante la negativa del ayuntamiento, abandonó su actividad probatoria, ya que no asistió a la designación de perito, y solicitó la prueba para mejor proveer, como así se acordó, sin que la parte compareciera a la nueva designación de perito.

Motivo segundo. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por violación por no aplicación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 1214 del Código civil.

Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1990, 16 de febrero de 1990, 5 de marzo de 1990, 19 de abril de 1990, 25 de abril de 1990, 10 de mayo de 1990, 14 de mayo de 1990, 28 de mayo de 1990. No habiendo el recurrente probado los daños, el tribunal no puede darlos por probados.

Motivo tercero. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por violación por no aplicación del artículo 40 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La sentencia engloba entre los supuestos daños la demolición, que tuvo lugar antes de la sentencia del Tribunal Supremo que confirmó la del tribunal de instancia, fue realizada en virtud del principio de ejecutividad de los actos administrativos y fue consentida, pues el ejecutado no interpuso recurso contra las órdenes de demolición. Los extremos de los acuerdos relativos a la demolición no fueron planteados por el recurrente ni aparecen en la sentencia. La sala, además, no accedió a la petición de suspensión.

La sentencia fue declarada firme el 3 de octubre de 1987, lo que tiene importancia a efectos de la caducidad, mientras que la petición se presentó el 1 de noviembre de 1988.



Motivo cuarto. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por violación en cuanto al alcance e interpretación de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (1957) y 223 del Reglamento de Organización y funcionamiento de las corporaciones locales.

No se ha probado la existencia del daño ni la valoración. La sentencia no señala si el funcionamiento fue normal o anormal. No se ha demostrado el nexo de causalidad. La condena deriva únicamente de una condena moral.

Motivo Quinto. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por violación de la jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial.

Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1990, 19 de enero de 1990, 14 de febrero de 1990, 25 de junio de 1990, 23 de julio de 1990, 26 de septiembre de 1991, 14 de diciembre de 1990, 4 de mayo de 1991, 29 de mayo de 1991, 26 de septiembre de 1990 y 4 de noviembre de 1991.

Motivo sexto. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por violación por no aplicación de los principios de legalidad y ejecutividad de los actos administrativos contenidos en los preceptos legales que se transcriben, e ilicitud de la declaración de responsabilidad al fundarse únicamente en el ánimo de dañar al administrado.

Cita como infringidos los artículos 44, 101 de la Ley de Procedimiento administrativo (1958), 33 y 34 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (1957) y 4.1.e y 51 de la Ley Reguladora de las bases del régimen local y 208 del Reglamento de Organización y funcionamiento de las corporaciones locales.

La denegación de licencia recurrida no se refiere a la orden de demolición, por lo que las reiteradas órdenes han sido consentidas. La petición de suspensión fue denegada por auto de la Sala. El ejecutado consintió el expediente sancionador y la sanción urbanística impuesta, reconociendo su ilícito proceder. Se consintió expresamente la resolución de la alcaldía de 28 de abril de 1983 de concesión de licencia provisional para granja avícola, en ejecución de la sentencia de 10 de febrero de 1983. La sentencia deriva una responsabilidad de la una conducta ilegal del recurrente, cual es la de haber iniciado ilegalmente unas obras. El fundamento de la responsabilidad es exclusivamente la existencia de un supuesto ánimo de dañar.

Motivo séptimo. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de la jurisprudencia sobre legalidad y ejecutividad de los actos administrativos (sentencias del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1991, 2 de abril de 1991, 13 de mayo de 1991 y 1 de julio de 1991).

Motivo octavo. Al amparo del artículo 95.1.3 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción con indefensión de las normas de la de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Cita como infringidos los artículos 78.3 (sobre distribución de copias y señalamiento de votación y fallo) y 60 (plazo de la sentencia).

La sentencia, notificada el 26 de abril de 1993, es de fecha anterior en un año. Siendo de fecha 2 de marzo de 1992, por providencia posterior, de 9 de marzo de 1992, se señaló para votación y fallo el 14 de enero de 1993.

Motivo noveno. Al amparo del artículo 95.1.3 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por no efectuar aplicación de las normas procesales reguladoras del proceso contencioso-administrativo contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1991, recurso 5.281/90 (en que se estima el recurso por cuanto la sentencia parte para la fijación del justiprecio de un dictamen emitido por la expropiada, que no se había preocupado de proponer prueba pericial).

Motivo décimo.- Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por no aplicación de los artículos 40.3 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (1957), 122.2 de la Ley de Expropiación forzosa y artículo 136.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa.

La indemnización por supuestos daños derivados de la demolición se solicitó transcurrido el plazo de un año.

Motivo decimoprimer. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por violación de la doctrina sobre el plazo para solicitar indemnización. Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1976, 22 de noviembre de 1978, 10 de diciembre de 1979, 14 de noviembre de 1989.

Motivo decimosegundo. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de la doctrina jurisprudencial. Cita la sentencia del Tribunal Constitucional de 21



de diciembre de 1989, número 214/1989 (el artículo 5.c.a de la de la Ley Reguladora de las bases del régimen local, en que se fundamenta la sentencia, se declara inconstitucional por la referida sentencia).

Motivo decimotercero. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por violación por no aplicación del artículo 24 de la Constitución, en relación con el párrafo 2, en cuanto al derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes en su defensa.

Se condena al ayuntamiento sin que se haya probado el daño.

Motivo decimocuarto. Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por no aplicación del artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento civil, en relación con el artículo 80 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La sentencia concede más de lo solicitado por el recurrente (se pronuncia sobre la demolición, sin haberlo solicitado el recurrente, y tasa los daños, cuando el recurrente pidió prueba pericial, como ocurre con el nexo causal; el recurrente no formula petición alguna respecto a la actuación municipal concerniente a la demolición y la sentencia condena por dichas actuaciones).

Solicita la estimación del recurso y la anulación de la sentencia, con desestimación total del recurso contencioso- administrativo.

TERCERO.- En el escrito de oposición al recurso formulado por la representación procesal de D. Juan Luis se exponen, en síntesis, las siguientes consideraciones:

Existe funcionamiento anormal en la denegación de la licencia. Son ilegales los acuerdos plenarios de 22 de abril de 1983 y 26 de mayo de 1983 por los que se denegó la licencia de obras. Hay reiterado incumplimiento de las sentencias dictadas.

Motivos primero y segundo. Deben desestimarse por cuanto el artículo 1214 del Código civil no contiene normas sobre la valoración de la prueba.

Tercero y cuarto. Se pretende sustituir el criterio de la sala por el propio de la parte recurrente. La no aplicación del artículo 40 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa es cuestión nueva en casación.

Quinto. Concurren los requisitos para la responsabilidad patrimonial.

Sexto. La sentencia resuelve correctamente el problema planteado.

Séptimo. No se indica cómo se ha producido la infracción de la jurisprudencia citada.

Octavo. No se recurrió en su momento, a pesar de alegarse infracción de normas de procedimiento. La sentencia es de fecha 2 de marzo de 1993, y hay un error mecanográfico.

Noveno. No se indica cómo se ha producido la infracción.

Décimo. La sentencia resuelve correctamente el problema.

Decimoprimer. Es reiteración de los anteriores.

Decimosegundo. Sólo hace referencia la sentencia a este precepto como antecedente.

Decimotercero. No se concreta en qué consistió la no aplicación, ni en qué medida se produjo indefensión.

Solicita la desestimación del recurso.

CUARTO.- Para la votación y fallo del recurso se fijó el día 30 de octubre de 1997, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de casación que enjuiciamos se interpone por la representación procesal del Ayuntamiento de Barx (Valencia) contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el 2 de marzo de 1992, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Juan Luis contra la desestimación presunta de la reclamación formulada por el recurrente el día 1 de noviembre de 1988 ante el Ayuntamiento de Barx (Valencia), en reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de dicha administración local.

La sentencia recurrida reconoce el derecho del recurrente en la instancia ser indemnizado por el Ayuntamiento de Barx en la suma de doce millones trescientas once mil cinco pesetas.



SEGUNDO.- El recurso de casación formulado plantea diversas cuestiones jurídicas centradas en torno a la concurrencia o no de los requisitos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de los perjuicios originados por la actuación administrativa anulada por los tribunales de justicia.

Dada la importancia que para la apreciación de la concurrencia o no de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la apreciación de dicho tipo de responsabilidad tiene el exacto conocimiento de los presupuestos fácticos, antes de entrar en el examen pormenorizado de los distintos y numerosos motivos de casación formulados conviene recoger, aun sintetizado, el relato de hechos realizado por la sentencia de instancia –al cual, dada la naturaleza estrictamente jurídica de las infracciones que pueden ser examinadas en el recurso de casación, debemos atenernos–.

Explica con pormenor la sentencia que, solicitada licencia por la persona hoy recurrida para apertura de granja avícola mediante escrito de fecha 31 de octubre de 1980, el ayuntamiento la denegó –a pesar de existir informe favorable de la Subcomisión de Actividades Clasificadas de 1 de junio de 1981– por oponerse al artículo 19 de las Normas Subsidiarias inicial y provisionalmente aprobadas, que exigían una separación de dos mil metros del casco urbano para dicho género de instalaciones. La Sala de lo Contencioso-administrativo en 10 de febrero de 1983 dictó sentencia anulando la denegación por no estar en vigor dichas normas.

El 22 de abril de 1983 se dio licencia provisional para la actividad de granja avícola en ejecución de la sentencia, condicionada a la visita de comprobación del técnico municipal y advirtiendo que no implicaba autorización de funcionamiento, pues debía obtener licencia de obras.

Se denegó la licencia de obras –continúa relatando la sentencia recurrida– el 22 de abril de 1983 (las normas subsidiarias se habían aprobado el 23 de febrero de 1982), en recurso desestimado el 26 de mayo de 1983. El 21 de junio de 1983 se procedió al derribo de lo construido.

Mediante sentencia de 11 de enero de 1985 se anuló la nueva denegación; la sentencia fue confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1987.

El 26 de octubre de 1987 se remitió certificación para ejecución de sentencia. El 14 de marzo de 1988 el alcalde contestó a la comunicación de la sala que entendía ejecutada la sentencia por el acatamiento de la declaración de ilegalidad. El 22 de abril de 1988 la sala dictó auto ordenando proceder de oficio al otorgamiento de la licencia.

El relato fáctico termina diciendo que en 21 de mayo de 1988 el ayuntamiento acordó tener por otorgada la licencia y revocarla en el mismo acto, sin resarcimiento de daños y perjuicios, sin perjuicio de conocer ulteriores actuaciones administrativas sobre el particular. El 1 de noviembre de 1988 la persona hoy recurrida presentó reclamación por responsabilidad patrimonial ante el ayuntamiento, la cual se tuvo por denegada por silencio administrativo.

TERCERO.- En los motivos de casación primero, segundo, noveno y decimotercero formulados los dos primeros al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y los dos segundos del apartado 3 del citado precepto, el ayuntamiento recurrente plantea, bajo diversas perspectivas jurídicas, la cuestión consistente en la infracción que a su juicio comete la sentencia recurrida al tener por probados el importe de los daños y perjuicios causados mediante las valoraciones presentadas por la persona perjudicada en el expediente administrativo, fundándose en la falta de oposición del ayuntamiento y en no haber presentado éste una contravaloración, cosa que no podía serle exigida.

Según la parte recurrente, esta decisión de la sentencia recurrida, en el plano material, infringe el artículo 1214 del Código civil, que impone al demandante la carga de la prueba de los hechos constitutivos de su pretensión, y la jurisprudencia sentada en su desarrollo y aplicación; y, en el terreno de las formas procesales, viola la jurisprudencia que veta el tener por probado un importe mediante un dictamen unilateral de parte y quebranta el derecho fundamental reconocido por la Constitución del derecho al uso de los medios pertinentes en su defensa.

CUARTO.- Los motivos que se resumen en el anterior fundamento jurídico no pueden prosperar.

Las valoraciones aportadas por la persona perjudicada figuran incorporadas al expediente administrativo. Los documentos obrantes en el expediente, siempre que sean propuestos con este carácter y sometidos a controversia dentro del proceso, constituyen medio de prueba, y su eficacia en ese sentido depende de la valoración que corresponde hacer al tribunal de instancia.

Consciente la parte recurrente de la dificultad de combatir en casación el resultado de dicha valoración, alega no obstante que la sala de instancia ha obtenido la fuerza probatoria de las valoraciones unilateralmente aportadas fundándose en una falta de impugnación o negativa por parte del ayuntamiento que no ha existido,



y que esta apreciación se contradice con la propia conducta de la parte recurrente en la instancia y del propio tribunal sentenciador. Se propuso, en efecto, y se acordó la práctica de una prueba pericial que quedó frustrada por incomparecencia de la parte a quien interesaba aquélla en dos sucesivos actos de designación de perito, celebrado el segundo en cumplimiento del acuerdo del tribunal adoptado para mejor proveer. En este punto precisamente residiría la infracción del ordenamiento jurídico o de las formas procesales denunciada en los diferentes motivos que confluyen en torno a la cuestión planteada.

El relato de hechos de la sentencia impugnada, junto con el estudio de las actuaciones de instancia, revela que el ayuntamiento no se opuso de manera razonada y detallada a las valoraciones presentadas en el expediente administrativo por la persona perjudicada, sino que negó radicalmente la existencia de daño indemnizable alguno y, enlazando su actitud con la primera negativa, como lógica consecuencia de ella, negó valor alguno al proyecto y a cualesquiera valoraciones que hubieran podido presentarse.

Esta actitud, ponderada por la sala de instancia junto con la fuerza probatoria que por sí mismos pueden tener los informes, puede en efecto justificar que se atribuya a aquéllos valor decisivo como la sala de instancia formalmente hace. La carga de la prueba que incumbe a la parte actora no autoriza a la parte demandada a adoptar una actitud de negativa absoluta frente a cualesquiera elementos de justificación y prueba de aspectos susceptibles de ponderación, como es la siempre discutible cuantía de unos determinados daños y perjuicios. La posibilidad de discutir pormenorizada y razonadamente las partidas que se consideren indebidas o excesivas en cualquier valoración –sin necesidad de entender indispensable presentar una contravaloración, a la que sólo se alude en la sentencia recurrida de modo incidental– comporta la carga de alegar respecto de ellas cuando presenten un grado de justificación razonable, argumentando cuando menos sobre su improcedencia, demasía o falta de constancia suficiente, para que sobre los aspectos discutidos pueda extremarse la actividad procesal de prueba, y sería contrario al principio de buena fe entender lo contrario.

Si las reglas sobre distribución de la carga de la prueba no eximían al ayuntamiento de oponerse razonadamente a las valoraciones presentadas de contrario hasta allí donde razonablemente el principio de buena fe lo exige, tampoco aquél resultaba descargado de este deber por el hecho de que su posición se fundaba en la negativa a los presupuestos constitutivos de responsabilidad. Bien sabido es que la técnica procesal permite articular como subsidiarias, sin renunciar a la principal, ni menoscabar por ello la posición de la parte demandada, causas de oposición a la demanda que sólo aspiran a tener vigencia en el supuesto de que fracase la defensa articulada como preferente.

Esta sala, en sentencia de 4 de octubre de 1997 (recurso de apelación número 532/1992) ha declarado recientemente que la simple declaración de improcedencia de la reclamación unida al silencio de la administración sobre los concretos elementos de justificación del valor presentados por la parte actora son susceptibles de ser apreciados por la sala como un factor de refuerzo del valor probatorio de aquéllos.

No es, finalmente, obstáculo a la conclusión obtenida el hecho de que no se hubiese practicado la prueba pericial admitida y luego acordada para mejor proveer. En primer término, la falta de práctica de la prueba no puede considerarse imputable a la parte que la propuso, pues la incomparecencia en el acto de la designación de perito implica la carga de pasar por la designación hecha por la parte contraria (o, en último término, si ésta se niega a hacerla, por la obtenida mediante insaculación), pero no comporta renuncia ni abandono de la prueba. En segundo lugar, el hecho de haber ordenado la práctica de una prueba no vincula al tribunal a no tener por probados los hechos sobre los que aquélla debía versar si no llega a practicarse, pues el principio de libertad de valoración permite examinar libremente los restantes medios probatorios a su disposición.

QUINTO.- Los motivos tercero, sexto y séptimo, todos ellos planteados al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, imputan a la sentencia recurrida, como infracción del ordenamiento jurídico, el extender la responsabilidad patrimonial de la corporación municipal recurrente a los daños y perjuicios derivados de la demolición por orden del alcalde de las instalaciones de la granja avícola levantadas sin licencia de obras, pues sólo se había concedido una licencia provisional para la explotación condicionada, entre otros extremos, a la obtención de la de obras.

Considera la representación de la parte recurrente que las obras demolidas se habían realizado sin licencia administrativa; que el interesado no había obtenido la suspensión de la denegación de la licencia de obras y que no interpuso recurso alguno contra las órdenes en virtud de cuya ejecutividad amparada en la ley se llevó a cabo el derribo. Por ello, ajustado a la ley el proceder de la administración en el momento en que tuvo lugar –pues la denegación de la licencia de obras sólo más tarde fue anulada por los tribunales–, la sala de instancia, en su sentir, al anudar a él una responsabilidad patrimonial infringe por no aplicación del artículo 40 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto consagra la doctrina del acto consentido; viola, también por no aplicación, los principios de legalidad y ejecutividad de los actos administrativos contenidos en los artículos 44, 101 de la Ley de Procedimiento administrativo (1958), 33 y 34



de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (1957) y 4.1.e y 51 de la Ley Reguladora de las bases del régimen local y 208 del Reglamento de Organización y funcionamiento de las corporaciones locales; finalmente, infringe la jurisprudencia que aplica los principios a que acaba de hacerse referencia.

SEXTO.- Esta sala ha declarado recientemente que no puede afirmarse que la actuación administrativa plasmada en actos administrativos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma excluye por principio la existencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, ya que la presunción de validez de los actos administrativos y las exigencias del principio de seguridad jurídica que imponen el respeto a los actos administrativos firmes, aun constituyendo un elemento valioso para ponderar las circunstancias concurrentes en orden a la determinación de una posible responsabilidad, no alcanzan a legitimar de modo absoluto todo perjuicio originado por la actividad administrativa, y por consiguiente la aplicación de estos principios no es incompatible con que pueda apreciarse la causación de perjuicios reparables si las circunstancias revelan que el particular que los padeció no debía soportarlos (sentencia de 28 de octubre de 1997, recurso número 3.428/93).

En el supuesto enjuiciado concurren circunstancias suficientes para excluir que el hecho de haberse producido la obra sin licencia y de haber sido consentidas las órdenes de demolición enerven dicha responsabilidad – siempre que concurren los restantes elementos para integrarla, cuestión que se examina al hilo del estudio de los siguientes motivos de casación-. En efecto, es cierto que la obra se realizó sin licencia de obras, pero también concurre el hecho de que la denegación de la licencia, que se hallaba ya recurrida en el momento en que se produjo la demolición, fue posteriormente anulada por los tribunales por motivos de carácter reglado y, por consiguiente, la obra era susceptible de legalización. De esta suerte, la falta de licencia no afectaba al resultado dañoso imputable al carácter ilegal del acto administrativo de denegación que la administración no debió adoptar; y, por ende, resulta obligada a soportar las consecuencias de su ejecución. Por otra parte, el hecho de haber consentido los actos concretos mediante los que se ordenaba la demolición no comporta consecuencia alguna, puesto que la legalidad o ilegalidad de los mismos dependía exclusivamente de que los tribunales se pronunciaran sobre la adecuación a derecho de la denegación de la licencia, que se hallaba sub iudice, y carecía de sentido interponer un recurso independiente contra aquéllos, pues su legalidad estaba condicionada por el sentido de la sentencia que se dictase, ya que las órdenes de demolición no eran sino actos de confirmación o aplicación de la denegación administrativa dictada.

SÉPTIMO.- Los motivos cuarto y quinto, ambos formulados al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, merecen también una consideración conjunta, pues en ellos se denuncia la violación por interpretación errónea del artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (1957) y del artículo 223 del Reglamento de Organización y funcionamiento de las corporaciones locales, así como de la jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial.

Afirma el recurrente, en síntesis, que no se ha probado la existencia del daño ni la valoración, que la sentencia no señala si el funcionamiento fue normal o anormal, que no se ha demostrado el nexo de causalidad y que la condena deriva únicamente de una condena subjetiva del proceder del ayuntamiento, que se mueve en un plano ético pero no jurídico.

OCTAVO.- Esta sala tiene reiteradamente declarado que los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, según los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado –precepto que, junto con el artículo 223 de Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, se invoca como infringido– y los 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa –los cuales, con el encabezamiento normativo del artículo 121 de la Constitución y, en el ámbito del régimen local, del artículo 54 de la Ley de Bases de régimen local, integran el régimen aplicable en función del momento de producción de los hechos–, son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor.

El requisito que, entre los expuestos, la recurrente considera ausente, es, en realidad, únicamente el de la falta de obligación de soportar el daño, pues la ausencia de prueba de los daños constituye cuestión sometida a la valoración de la sala de instancia –sin perjuicio del motivo que se destina específicamente a impugnarla desde la perspectiva de la normas sobre carga de la prueba, que ha hemos desestimado– y la falta de nexo causal entre la actuación administrativa y los daños y perjuicios producidos se aborda por la corporación recurrente como un corolario lógico de su afirmación sobre la legitimidad de la actuación administrativa, pues, en la hipótesis de resultar indemnizables los perjuicios a título de responsabilidad patrimonial de la administración, no parecen existir dudas acerca de que éstos deberían relacionarse causalmente con la demolición operada por ésta y



con la denegación de la licencia que originó la paralización de la actividad del particular demandante en la instancia. En definitiva, el núcleo de la cuestión planteada radica en determinar si los perjuicios que pueden atribuirse al actuar de la administración consistente en la denegación de la licencia –primero de granja avícola y luego de obras– y la demolición acordada son antijurídicos y susceptibles por ello de generar responsabilidad patrimonial o, por el contrario, concurre el deber de soportarlos por parte del particular.

NOVENO.- La responsabilidad patrimonial de la administración se funda en postulados objetivos, los cuales excluyen a priori las nociones subjetivas de culpa o negligencia. Es cierto, sin embargo, que subsiste el requisito de que el daño causado sea antijurídico y, en consecuencia, que constituya un perjuicio o sacrificio patrimonial que no deba soportar el perjudicado. Como nota acertadamente la sentencia recurrida, es menester para determinar si se da esta circunstancia realizar un examen valorativo partiendo de los criterios obtenidos mediante el examen de la casuística resuelta en la jurisprudencia de esta sala, que conduce a incluir, según aprecia dicha sala, como perjuicios necesitados de resarcimiento, en principio, aquellos que se generan en determinados supuestos en que la administración previamente ha creado un riesgo, o se dan circunstancias similares a las propias de la culpa.

Ya con esta sola perspectiva se advierte el acierto de la solución dada por la sentencia de instancia. En efecto, la conducta del ayuntamiento hoy recurrente, relatada por la sala, demuestra, cuando menos, una actitud abiertamente reticente al cumplimiento de las resoluciones de los tribunales que expresan reiteradamente su criterio favorable al otorgamiento de la licencia solicitada en el momento en que se pidió, por muy respetables que pudieran ser los motivos ajenos a la estricta aplicación del ordenamiento jurídico que la corporación local pudiera tener para seguir esta conducta, pues el otorgamiento de las licencias de naturaleza similar a la denegada, como es bien sabido, tiene carácter reglado. No está la sala de instancia trasladando consideraciones subjetivas a la apreciación de la legitimidad de la actuación municipal o expresando simplemente valoraciones de tipo ético, sino sentando conclusiones sobre el carácter singularmente nocivo para los derechos del particular de la actuación municipal en su conjunto, inducidas de datos objetivos y contrastables reflejados en la apariencia de ilegalidad, primero, de la denegación pronunciada y en la reticencia, más tarde, a la ejecución de la sentencia dictada por el tribunal en que aquélla formalmente se declara.

DÉCIMO.- A los supuestos que la sentencia enumera como susceptibles según la jurisprudencia de eximir al particular de la obligación de soportar el daño causado –sin perjuicio de otros, como aquellos en que se produce un perjuicio por prestación de un servicio por debajo de los estándares objetivamente exigibles según las circunstancias o una omisión del ejercicio de competencias específicamente encaminadas a evitar perjuicios causados por terceros o riesgos originados por agentes naturales en materias de policía especial– merece añadirse como susceptible de especial consideración el de la existencia de perjuicios originados por la ejecución de un acto administrativo posteriormente anulado por los tribunales. En este supuesto la jurisprudencia, además de los restantes requisitos antes enumerados, exige, en cuanto al que aquí es objeto de consideración, que la anulación acordada por los tribunales no tenga por objeto el margen de apreciación que corresponde a la administración en la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados o en el ejercicio de potestades discrecionales, dado que la concurrencia de este tipo de facultades comporta la obligación del particular de soportar las consecuencias negativas que la introducción de criterios de oportunidad o la falta de determinación normativa del resultado de la operación de apreciación puede comportar (sentencia de 5 de febrero de 1996).

Desde esta nueva perspectiva se advierte igualmente la inexistencia de obligación por parte del particular interesado de soportar los daños y perjuicios causados, puesto que la denegación de la licencia de obras, a la que se imputan los perjuicios derivados de la paralización de la actividad de explotación que en otro caso hubiera tenido lugar, fue declarada ilegal por los tribunales por motivos estrictamente reglados (fundarse en condiciones impuestas por una normativa urbanística aún no aprobada definitivamente y, por consiguiente, aún no entrada en vigor) y la demolición que precedió a dicha anulación se proyectaba sobre una obra que, aun realizada sin licencia, era susceptible de legalización por ajustarse objetivamente a la legalidad vigente en el momento en que aquélla se solicitó.

UNDÉCIMO.- Los motivos décimo y decimoprimer del recurso de casación, formulados ambos al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa giran en torno al incumplimiento del plazo de prescripción de un año establecido para el ejercicio de las reclamaciones contra las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial consagrado por los artículos 4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por no aplicación de los artículos 40.3 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (1957), 122.2 de la Ley de Expropiación forzosa y artículo 136.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa, que se reputan infringidos, al igual que la jurisprudencia sentada en la aplicación de los citados preceptos.



Arguye el recurrente que la indemnización por supuestos daños derivados de la demolición se solicitó transcurrido el plazo de un año, puesto que se presentó con mucha posterioridad al momento en que tuvo lugar ésta.

DUODÉCIMO.- El derecho a reclamar frente a la administración por responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos debe ejercitarse, según la ley, en el plazo de un año a partir de la producción del hecho dañoso. Si embargo, la jurisprudencia más reciente viene interpretando que este plazo debe interpretarse flexiblemente, de acuerdo con los principios de la prescripción (aunque la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado hablase de caducidad), entendiéndose que debe iniciarse su cómputo desde el día en que es posible el ejercicio del derecho a reclamar por ser conocidos la naturaleza y la extensión de los daños y perjuicios causados.

En el supuesto enjuiciado la fecha tomada por la sentencia –aquella en la que, en ejecución de la sentencia anulatoria de la segunda denegación de licencia se concedió la licencia de obras y acto seguido se procedió a su revocación, respecto de la cual no se discute el cumplimiento del plazo de un año– corresponde efectivamente al día en que pudo conocerse con exactitud la extensión de los daños y perjuicios causados y, por consecuencia, devino posible el ejercicio de la acción. Dada la actitud reticente –contumaz, dice el tribunal de instancia– en relación con la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas, no podía razonablemente entenderse que el segundo pronunciamiento anulatorio agotase por sí mismo la incertidumbre en cuanto al alcance de los daños producidos por la conducta municipal en su conjunto, por lo que no puede situarse en la notificación de aquel fallo el día a quo o momento inicial del plazo.

Tanto vale esta apreciación para la paralización de la denegación de licencia de obras como para los efectos derivados de la demolición. Aun cuando constituyan actividades administrativas formalizadas en actos administrativos independientes, no puede sostenerse que la reclamación por los perjuicios derivados de una y otra debía ejercitarse separadamente, pues la denegación de la licencia y su posterior anulación se proyectó sobre la determinación como indemnizables, a efectos de la responsabilidad patrimonial, de los perjuicios causados por la demolición, ya que aquella anulación convertía a ésta, como acto de ejecución consiguiente a aquella denegación anulada, en antijurídica y susceptible de generar responsabilidad.

La responsabilidad patrimonial surge de la anulación de la denegación de la licencia como acto municipal que culmina una cadena de actos o actividad continuada de la corporación que obstaculizó el ejercicio de una explotación a la que el particular tenía derecho. Los sucesivos actos administrativos estuvieron presididos por una unidad causal que no permite considerarlos aisladamente para fragmentar, en contra de la realidad material de las cosas, el ejercicio de la acción de responsabilidad. Así se infiere del relato de hechos contenido en la sentencia recurrida, y especialmente del hecho de que la segunda sentencia anulatoria se fundó en que el motivo por el que había sido denegada la licencia de obras solicitada había sido ya considerado y desestimado en la primera sentencia por la que se había a su vez denegado la licencia para la explotación de la granja. Entre ambas sentencias, tan estrechamente relacionadas entre sí, tuvo lugar, como se ha recogido anteriormente, la demolición que el ayuntamiento pretende en vano aislar como hecho susceptible de una reclamación patrimonial independiente sujeto a un específico plazo de prescripción diferente del correspondiente a la denegación de la licencia de obras anulada por la segunda sentencia.

DECIMOTERCERO.- En el motivo octavo, formulado al amparo del artículo 95.1.3 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, infracción de los artículos 78.3 (sobre distribución de copias y señalamiento de votación y fallo) y 60 (plazo de la sentencia).

Alega el recurrente que la sentencia, notificada el 26 de abril de 1993, es de fecha anterior en un año. Siendo de fecha 2 de marzo de 1992, por providencia posterior, de 9 de marzo de 1992, se señaló para votación y fallo el 14 de enero de 1993.

Basta desestimar este motivo con advertir que el ayuntamiento recurrente no justifica que el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio que considera producida por incumplimiento de los plazos le haya generado indefensión, pues las irregularidades advertidas –entre ellas el evidente error material observado en la fecha de la providencia de señalamiento para votación y fallo– no le impidieron formular su oposición a la demanda y articular cuantas alegaciones consideró convenientes y proponer y practicar prueba en defensa de su posición procesal, por lo que no es de extrañar que no acredite haber pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, como exige el artículo 95.2 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para la admisibilidad de este motivo.

DECIMOCUARTO.- Como motivo decimosegundo, al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, se aduce la infracción de la doctrina jurisprudencial, por considerar que se infringe la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, número 214/1989 al citar



el artículo 5.c.a de la de la Ley Reguladora de las bases del régimen local, declarado inconstitucional por la referida sentencia.

La desestimación de este motivo es también obligada, pues la cita de un precepto anulado por la jurisdicción constitucional – aun reconociendo la grave inexactitud que supone– no es susceptible de ser subsumido en el motivo de infracción de la jurisprudencia, que se refiere a la del Tribunal Supremo –sin perjuicio de la vinculación de los tribunales ordinarios a la interpretación de la Constitución hecha por el Tribunal Constitucional, y de la posibilidad de invocar en casación la infracción de preceptos constitucionales según dicha interpretación–, sino que exigiría que se demostrase haber existido una infracción del ordenamiento jurídico ligada a la indebida aplicación del precepto anulado. En el caso examinado no ocurre así, pues el precepto en cuestión se trae a colación como un elemento de la argumentación carente de trascendencia alguna en cuanto a la virtualidad de los preceptos realmente aplicados, cuya vigencia y efectividad se explica sin el soporte de aquél, por lo que la inexactitud cometida en nada empaña el acierto de la sentencia recurrida en su argumentación y decisión.

DECIMOQUINTO.- El motivo decimocuarto, al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso- administrativa, denuncia la no aplicación del artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento civil, en relación con el artículo 80 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Estima la parte recurrente que la sentencia de instancia es incongruente, pues concede más de lo solicitado por el demandante (se pronuncia sobre la demolición, sin haberlo solicitado el recurrente, y tasa los daños, cuando el recurrente pidió prueba pericial, como ocurre con el nexo causal; el recurrente no formula petición alguna respecto a la actuación municipal concerniente a la demolición y la sentencia condena por dichas actuaciones).

Sin necesidad de poner de manifiesto el error cometido al formular este motivo por el cauce del apartado 4 del artículo 95.1 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en lugar de hacerlo por el 3 – dado que se refiere a una supuesta infracción de normas reguladoras de la sentencia– basta con reiterar lo ya argumentado en anteriores motivos (sobre la unidad causal del conjunto de la actividad municipal encaminada a evitar la implantación de la explotación avícola pretendida por el particular) para advertir que la sentencia no es incongruente al incluir entre los daños resarcibles los originados por la demolición y al llevar a cabo –por ser necesario para ello– valoraciones jurídicas sobre dicho aspecto de la actuación del ayuntamiento. Asimismo, lo ya razonado en relación con la frustrada prueba pericial y la facultad de la sala de instancia para apreciar los restantes medios probatorios permite concluir que tampoco en este punto se da la incongruencia que el recurrente denuncia.

DECIMOSEXTO.- Procede, pues, declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto y condenar en costas al recurrente por imponerlo así la ley en el supuesto de desestimación total de los motivos de casación.

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Barx contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el 2 de marzo de 1992, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Juan Luis contra la desestimación presunta de la reclamación formulada por el recurrente el día 1 de noviembre de 1988 ante el Ayuntamiento de Barx (Valencia), en reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de dicha Administración Local y se acuerda reconocer, como situación jurídica individualizada, el derecho de D. Juan Luis a ser indemnizado por el Ayuntamiento de Barx en la suma de doce millones trescientas once mil cinco pesetas, sin hacer especial imposición de costas.

Se declara firme la sentencia recurrida.

Se imponen las costas del recurso a la parte recurrente.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia dictada por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, en audiencia pública celebrada en el mismo día de la fecha. Certifico. Rubricado.