



Roj: **STS 6401/1997 - ECLI:ES:TS:1997:6401**

Id Cendoj: **28079130061997100033**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **28/10/1997**

Nº de Recurso: **3428/1993**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JUAN ANTONIO XIOL RIOS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Octubre 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 3428/93, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador D. Fernando Aragón Martín, en nombre y representación de D^a. Consuelo , contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 13 de mayo de 1992, dictada en recurso número 1229/88. Siendo parte recurrida el procurador D. José Guerrero Cabanes en nombre y representación del Ayuntamiento de Barrundia

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó sentencia el 13 de mayo de 1992 cuyo fallo dice:

«Fallo: que desestimando el presente recurso contencioso-administrativo número 1.229 de 1988 interpuesto por D^{ña}. Consuelo , representada por el procurador D. José María Bartau Morales, en relación con el acuerdo del Ayuntamiento de Barrundia, adoptado en la sesión plenaria de 30 de mayo de 1987, que desestima la reclamación de indemnización por importe de 10.621.502 pesetas formulada para el resarcimiento de los perjuicios causados por la actuación municipal de concesión de licencia urbanística solicitada para la construcción de una casa en Mendijur, y debemos declarar como declaramos la conformidad a derecho de los actos administrativos recurridos que, por ello, debemos confirmar y los confirmamos; sin que proceda efectuar pronunciamiento condenatorio sobre las costas causadas en esta instancia.»

SEGUNDO.- La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente:

El planteamiento objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración que nace con la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Expropiación forzosa aparece recogido en la base 44 de la Ley de Bases de régimen local y se recoge en el artículo 106 de la Constitución.

La aplicación de las premisas con las que legal y jurisprudencialmente se configura dicha responsabilidad patrimonial lleva a desestimar la petición de la actora de indemnización por no haber podido disfrutar, entre 1982 y 1987, de una vivienda en Mendijur, ya que tiene el deber de soportar el daño, toda vez que la causa directa de la lesión deriva de la voluntaria conducta de la actora que le lleva a no atender los sucesivos requerimientos municipales de 28 de septiembre de 1981, 30 de noviembre de 1981, 30 de junio de 1984, 15 de octubre de 1985, 30 de noviembre de 1985 y 28 de junio de 1986 que le instaron a adaptar el emplazamiento del edificio dentro de la parcela a las determinaciones del artículo 9 de la Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento de Álava, reguladoras de las anchuras de los viales respecto de las alineaciones de los edificios que dan frente a los mismos.

Alega la actora que los mencionados requerimientos adolecieron de invalidez, pero no interpuso recurso contra ellos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que ahora no cabe apreciar un nexo causal entre



el daño económico invocado y la eventual disconformidad a derecho de aquellas disposiciones, al no haber sido revisadas por los cauces legalmente establecidos, por lo que se evidencia que el ayuntamiento resolvió las diversas reclamaciones en plazos adecuados.

TERCERO.- En el escrito de interposición del recurso de casación, la parte recurrente formula, 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, por infracción del artículo 106.2 de la Constitución, artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, 121 de la Ley de Expropiación forzosa, 133 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa, 54 de la Ley de Bases de régimen local y 232 del Reglamento de Organización y funcionamiento de las corporaciones locales y la jurisprudencia que los desarrolla.

Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1985, 12 de noviembre de 1985, 12 de julio de 1985.

La conducta del ayuntamiento es antijurídica por no existir causa de justificación a la demora en la concesión de la licencia, pues ha aplicado con criterios arbitrarios y subjetivos el régimen legal sobre el otorgamiento de licencias previsto en el artículo 178 de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana y artículos 3, 4 y 5 del Reglamento de Disciplina urbanística. Especialmente se revela ello en el informe redactado por el Servicio de Planeamiento de la Diputación Foral de Álava (folio 50- 52 de los autos), que tiene lugar en 1986 y ya en 1981 el arquitecto había señalado que podía concederse la licencia. La licencia ha sido concedida finalmente, si bien sometida a condición, lo que revela un cambio de criterio en la corporación y que sus apreciaciones fueron equivocadas.

No cabe apartarse de los informes técnicos sin justificación (cita sentencias del Tribunal Supremo).

La parte entiende que la licencia debió serle otorgada desde el primer momento, ya que las normas no han variado ni las condiciones de edificación tampoco.

La motivación de la no concesión han sido razones personales ajenas a cualquier fundamento jurídico.

Solicita la estimación del recurso, la anulación de la sentencia y que se dicte una nueva ajustada a derecho.

CUARTO.- En el escrito de oposición al recurso presentado por la representación del Ayuntamiento de Barrundia se arguye, en síntesis, lo siguiente:

El ayuntamiento ha respetado el principio de legalidad, pues los informes no fueron favorables y cuando se produjo el segundo informe del jefe del Servicio de Planeamiento, que dio una nueva interpretación, se otorgó la licencia. Independientemente de ello, la denegación estaba motivada pues se daba el incumplimiento del artículo 9 de las Normas Subsidiarias.

No es cierto que existan razones personales ajenas al ordenamiento jurídico.

Hace suyas las razones expuestas por la Sala del País Vasco.

Solicita la desestimación del recurso.

QUINTO.- Para la votación y fallo del recurso se fijó el día 23 de octubre de 1997, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión planteada por el recurso de casación que enjuiciamos, articulado en un único motivo de casación por infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el 13 de mayo de 1992, por la que se desestimó el recurso interpuesto por la actora Dña. Consuelo contra la desestimación de su reclamación de responsabilidad patrimonial acordada por el Ayuntamiento de Barrundia (Álava), se centra en resolver si se dan los requisitos exigidos por la ley para que pueda apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial como consecuencia del retraso por parte de la corporación municipal en otorgar la licencia para la construcción de un inmueble solicitada por la recurrente en el año 1981.

SEGUNDO.- Esta sala tiene reiteradamente declarado que los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la administraciones públicas, según los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado y los 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa –que, con el encabezamiento normativo del artículo 121 de la Constitución y con la aplicación en el ámbito de la administración local por el artículo 54 de la Ley de Bases de régimen local, preceptos que se invocan como infringidos, 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.

En el caso presente la responsabilidad se imputa a la actividad dilatoria de la corporación local afectada en el otorgamiento de una licencia que, varios años después de ser solicitada con resultado denegatorio, fue finalmente concedida de modo condicionado.

TERCERO.- La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se produce, según la regulación legal, y al margen de los restantes requisitos a los que se refiere el fundamento anterior, cuando del funcionamiento de los servicios públicos se infiere la existencia de un daño o perjuicio que el particular no debe soportar. Como consecuencia de ello, no excluye dicha responsabilidad la existencia de un acto administrativo posteriormente anulado cuya aplicación haya originado perjuicios resarcibles (aun cuando la anulación no genera por sí misma responsabilidad), y ni siquiera puede afirmarse, como parece entender la sala de instancia, que la actuación administrativa plasmada en actos administrativos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma excluye por principio la existencia de dicha responsabilidad, 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.

CUARTO.- Dado que la sentencia recurrida considera que no existe perjuicio resarcible, o, en último extremo, nexo causal entre la actividad administrativa y los perjuicios que pudo sufrir el perjudicado como consecuencia de haber obtenido con retraso una licencia de construcción que en su opinión debió serle concedida mucho tiempo antes, es menester analizar si efectivamente el curso de los hechos, perfectamente detallados en la sentencia recurrida, cuyas apreciaciones fácticas no podemos contradecir en el recurso de casación, pueden llevar a la convicción de que --aun sin haber sido recurridos en vía jurisdiccional las sucesivas denegaciones-- la actividad de la corporación local en su conjunto revela la existencia de circunstancias que lleven consigo la generación de daños resarcibles que la perjudicada no tiene el deber de soportar.

QUINTO.- La sentencia fija, en síntesis, los siguientes antecedentes relevantes:

a) El 10 de septiembre de 1981 se solicitó del Ayuntamiento de Barrundia el otorgamiento de licencia municipal a favor de la recurrente para la construcción de una vivienda. Por acuerdo municipal de 28 de septiembre de 1981, ratificado en reposición el 30 de noviembre de 1981, el ayuntamiento pleno, con fundamento en el informe emitido por el arquitecto director del Urbanismo de la Diputación Foral de Álava de fecha 11 de noviembre de 1981 sobre aplicación del artículo 9 de las Normas Subsidiarias del Planeamiento de Álava, requirió de la interesada que presentase nuevo proyecto, cuya distancia al eje de la carretera había de ser de siete metros, requisito sin el cual no se tramitaría la licencia. No consta que la interesada dedujese recurso jurisdiccional.

b) Mediante escrito registrado el 6 de junio de 1984, al que no se acompañó documentación técnica, la recurrente repitió la solicitud por entender discriminatoria la actuación municipal. La petición se resolvió por acuerdo de 30 de junio de 1984, en el que el ayuntamiento pleno ratificó los acuerdos anteriores. No consta, igualmente, impugnación jurisdiccional.

c) El 3 de septiembre de 1985 la recurrente cursó nueva solicitud aportando un proyecto idéntico en cuanto al emplazamiento al de 1981. Por acuerdo municipal de 15 de octubre de 1985, no recurrido, el ayuntamiento requirió la modificación del proyecto para que el emplazamiento de la construcción se separase a cinco metros del eje del camino, de conformidad con el informe emitido por el Servicio de Planeamiento Territorial y Urbanismo de la Diputación Foral de Álava.

d) El 14 de noviembre de 1985 la recurrente interesó de la alcaldía que la distancia requerida se obtuviera sin alteración del planeamiento mediante la modificación del trazado del vial. El pleno por acuerdo de 30 de noviembre de 1985 informó a la actora sobre la inicial conformidad con la propuesta y le advirtió que una vez aprobada la modificación del vial podría tramitarse la solicitud de licencia. El acuerdo fue ratificado en sesión plenaria de 28 de junio de 1996, en contestación al escrito de la actora de 9 de junio de 1986 en el que manifestó su disposición para alcanzar la solución que consistía en ampliar si es preciso la carretera hacia afuera de la curva al otro lado de la vivienda de la compareciente.



e) En respuesta al escrito de la actora de 2 de febrero de 1987 el ayuntamiento, en sesión plenaria de 12 de marzo de 1987, acordó otorgar la licencia de construcción interesada, conforme al proyecto presentado y sujeta a la condición del que el viario al que da frente ha de alcanzar una anchura mínima de diez metros entre alineaciones.

Este relato de hechos no resulta contradicho, al menos de modo sustancial, por la recurrente, salvo en el punto relativo a la existencia, a su juicio, de una actitud obstruccionista y de desviación de poder por la autoridad municipal. No podemos considerar, sin embargo, este supuesto hecho como relevante para nuestra decisión, pues aparece contradicho por la resultancia probatoria que se infiere de la sentencia recurrida, y la recurrente no ha deducido motivo alguno sobre infracción de alguna norma legal que deba ser aplicada en la valoración de la prueba.

SEXO.- El examen del relato de hechos que queda apuntado demuestra que las resoluciones municipales recaídas a raíz de las distintas peticiones de la recurrente se produjeron con razonable celeridad y que las sucesivas denegaciones o condicionamientos impuestos fueron debidamente razonados y obedecieron a una dificultad objetiva derivada de la aplicación de una norma urbanística sobre alineaciones en relación con un vial.

La recurrente trata de inferir su obligación de no soportar el retraso del hecho de que, a su juicio, la licencia debió otorgarse desde el primer momento, pues ello era posible con arreglo a los informes existentes, de donde resultaría que el retraso padecido no debía ser soportado por ella. Esta conclusión, sin embargo, no es aceptable, pues del relato de hechos de la sentencia se infiere que el posible cambio de criterio de la administración local se fundó en la evolución de los informes existentes en relación con el problema real existente en cuanto al necesario respeto a las alineaciones de la vía afectada y tuvo en cuenta los ofrecimientos de modificar la alineación y el trazado del vial que en una fase avanzada del periodo por el que reclama hizo la recurrente, la cual, aun cuando interpuso recurso administrativo frente a los primeros acuerdos denegatorios, no recurrió éstos ni los últimos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que fue presentando sucesivas solicitudes encaminadas a encontrar una solución al problema de las alineaciones, fundadas en la reiteración del proyecto inicial.

De la apreciación de estas circunstancias resulta que la posible modificación del criterio del ayuntamiento, que en último término estimó factible otorgar la licencia de modo condicionado, no es de por sí reveladora de un abuso en la primera denegación de la misma, sino que aparece producida dentro de un razonable margen de apreciación que, aun en el ejercicio de facultades regladas, debe reconocerse a la administración en la comprobación de las circunstancias fácticas concurrentes, en la incorporación de las modificaciones sobrevenidas y en la realización de los pertinentes estudios técnicos y jurídicos, mediante una actividad que esta sala, en conjunto, no estima en el caso enjuiciado abusiva ni dilatoria en atención a la real existencia de una dificultad de orden urbanístico para la concesión de la licencia y a las circunstancias que presidieron el desarrollo de los hechos.

SÉPTIMO.- La consecuencia inherente a las anteriores apreciaciones es la de que procede declarar no haber lugar al recurso de casación, imponiendo las costas a la parte recurrente porque así lo ordena la ley para el caso de que los motivos en que se funda el recurso sean totalmente desestimados.

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Dña. Consuelo contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el 13 de mayo de 1992, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo número 1.229 de 1988 interpuesto por Dña. Consuelo, representada por el procurador D. José María Bartau Morales, en relación con el acuerdo del Ayuntamiento de Barrundia, adoptado en la sesión plenaria de 30 de mayo de 1987, que desestima la reclamación de indemnización por importe de 10.621.502 pesetas formulada para el resarcimiento de los perjuicios causados por la actuación municipal de concesión de licencia urbanística solicitada para la construcción de una casa en Mendijur; se declara la conformidad a derecho de los actos administrativos recurridos; y se declara, finalmente, no haber lugar a efectuar pronunciamiento condenatorio sobre las costas causadas en la instancia.

Declaramos firme la sentencia recurrida.

Se imponen las costas de este 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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ