

Dictamen n.º: **238/09**
Consulta: **Alcalde de Collado Villalba**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **06.05.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 6 de mayo de 2009, sobre consulta formulada por el Alcalde Presidente de Collado Villalba, cursada por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por P.P.M.I. en nombre y representación de C y M.C.P., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Collado Villalba por los daños ocasionados como consecuencia de la suspensión de licencia de obras para la construcción de diez viviendas con garaje en la calle D números aaa, bbb y ccc, de la citada localidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido al Excmo. Ayuntamiento de Collado Villalba, de fecha 28 de noviembre de 2006, con registro de entrada en la Corporación el 1 de diciembre, (folios 1 a 58 de la documentación remitida) se reclama responsabilidad patrimonial del referido Ayuntamiento por el perjuicio ocasionado como consecuencia de la anulación de la licencia de obras para la construcción de diez viviendas con garaje, cifrando la cuantía de la indemnización en dieciocho mil quinientos treinta y cuatro euros con un céntimo (18.534,01 €), más los intereses legales, abonados para la obtención de la licencia anulada.

La citada cantidad obedece al siguiente desglose: quinientos cincuenta y seis euros con ochenta céntimos del coste del estudio geológico; setecientos ochenta y tres euros con veinte céntimos del coste del proyecto de infraestructuras de telecomunicaciones; cinco mil veintinueve euros con cincuenta y cinco céntimos del coste del proyecto de derribo y proyecto básico de edificación; once mil setecientos cincuenta y ocho euros con ochenta y seis céntimos de la tasa por la licencia de obra mayor para la construcción de las viviendas; doscientos cuarenta y dos euros con noventa y ocho céntimos de la tasa por licencia de derribo de edificio; y ciento sesenta y dos euros con sesenta y dos céntimos de la tasa por licencia de segregación de fincas.

Adjunta a la reclamación escritura de constitución de la entidad mercantil reclamante; Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid, de 20 de enero de 2004, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de octubre de 2005 y Sentencia de este mismo Tribunal, de 14 de marzo de 2006, que se pronuncian –las dos primeras– sobre la legalidad del acto de concesión de licencia de obras y, la tercera, sobre la legalidad del acto de denegación de licencia de segregación de parcelas. Asimismo aporta factura de los gastos sufragados, así como liquidaciones de la tasa por las diversas licencias solicitadas.

SEGUNDO.- La reclamación trae causa, según se deriva del expediente, de los siguientes hechos:

El segundo de los reclamantes referido en el encabezamiento del presente Dictamen, M.C.P., solicitó al Ayuntamiento de Collado Villalba, el 4 de marzo de 2003, licencia de obra mayor para la construcción de diez viviendas con garaje en el emplazamiento indicado, siéndole concedida por la Comisión de Gobierno del meritado Ayuntamiento el 1 de julio de 2003. Simultáneamente a la tramitación de la licencia de edificación de las

viviendas se tramitó la de derribo de la edificación existente en el emplazamiento en el que se pretendía construir.

El proyecto básico de edificación con base al cual se concedió la licencia de edificación, según se deriva de la documentación remitida a este Consejo, preveía la construcción de las viviendas, de dos plantas, con una superficie total construida de 811,99 m², en una parcela de 678,58 m². Esta última superficie es la resultante de la suma de las superficies de tres parcelas correspondientes a los números aaa, bbb y ccc de la calle en la que se pretendía la edificación (con 81, 57 y 62, m², respectivamente) más la superficie de un patio trasero, de 422 m², perteneciente a una finca con frente en la calle E número ddd.

Con posterioridad a la obtención de la licencia para la construcción de las viviendas, se solicita por persona distinta a los reclamantes licencia de segregación para parcelar en dos una finca de 1084,16 m², resultando una parcela (A) de 678,58 m², con frente a la calle en la que se pretende la construcción de las viviendas en cuestión y otra (B) de 405,58 m², con frente a la calle posterior. La licencia de segregación fue denegada por acuerdo de la Junta de Gobierno de 13 de enero de 2004.

Con motivo de la tramitación de esta licencia de segregación se evidenció que para determinar la superficie de edificabilidad (resultante de multiplicar por 1,2 la superficie de la parcela, de acuerdo con el Plan General de Ordenación Urbana de 30 de agosto de 2001) de la parcela en la que se había concedido la licencia de obras para la construcción de las diez viviendas, se habían computado los 422 m² del patio de la parcela con frente a la calle E, que a su vez fue computado para determinar en 1969 y 1970 la edificabilidad de dicha parcela y conceder en aquel momento las licencias para la construcción de la edificación todavía existente.

Por este motivo, el 18 de noviembre de 2003 la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento acordó la suspensión de la licencia por constituir una

infracción urbanística grave y manifiesta, comunicándolo al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de acuerdo con lo previsto en el artículo 197 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

En Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid, de 20 de enero de 2004 (folios 22 a 28 del expediente), se ratifica la suspensión de la eficacia de la licencia de obras objeto de recurso, sobre la base, en esencia, del siguiente fundamento: *“Debe ratificarse el acto administrativo impugnado puesto que si la finca registral originaria tiene una superficie total de 1.057 m² su edificabilidad total, tanto en virtud del actual PGOU como de las anteriores NNSS, sería un máximo de 1.268,40 m² construidos, y sumando la superficie construida con fachada a la calle E n^o ddd de 1.011,05 m², más los 811,99 m² del edificio proyectado por la licencia ahora suspendida, suponen un total de 1.823,04 m², que exceden en 554,65 m² el aprovechamiento máximo previsto para la finca registral n^o [...]. La actuación de los demandados constituye un evidente fraude de Ley puesto que de continuarse con la ejecución del edificio proyectado, amparado por la licencia concedida el 1 de julio de 2003, quedaría fuera de ordenación el edificio construido en el año 1969 puesto que su edificabilidad superaría notablemente la autorizada por el actual Planeamiento Urbanístico puesto que la superficie de la parcela sobre la que se asentaría el mismo coincidiría prácticamente con la superficie construida en planta, por lo que su edificabilidad sería superior a 2 m²/m². [...] Así, no hacen falta complejas interpretaciones urbanísticas, ni operaciones matemáticas de gran dificultad para entender que el propietario del terreno y el solicitante de la licencia han pretendido utilizar por dos veces el patio situado al fondo de la finca situada en la Av. E para construir dos edificios a fin de obtener un aprovechamiento urbanístico muy superior al autorizado”.*

La meritada sentencia fue confirmada en su integridad por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 4 de octubre de 2005 (folios 37 a 48), notificada a las partes el 7 de diciembre de 2005. En el Fundamento Jurídico segundo establece el Tribunal que: *“la pretensión del recurrente no esconde sino un fraude a la normativa urbanística establecida en dicho plan general toda vez que no es admisible pretender que se desgaje del solar una licencia de construcción de 1969, la parte libre de parcela, esto es, aquélla sobre la que no se ha realizado construcción alguna, pero cuya superficie se ha tenido en cuenta a la hora de evaluar el volumen de edificabilidad que corresponde a la totalidad del solar, volumen que se ha construido en la parte del solar que daba a la vía pública. Una vez que se ha concedido dicha licencia de edificación el espacio libre de parcela, cuya superficie se ha tenido en cuenta a la hora de conceder dicha licencia para fijar la edificabilidad del total del solar, queda unido al destino de la construcción principal, de forma que si el solar ha agotado su edificabilidad no es posible segregarse el espacio libre de parcela para unirlo a otros solares no edificados con la finalidad de aumentar su superficie y, por lo tanto el volumen de edificabilidad. De seguirse la argumentación de la parte recurrente el espacio ni de parcela que forma parte del solar edificado de la calle E número ddd computaría doblemente, una vez con dicho solar de la calle E número ddd y otra vez con el resto de la finca con fachada a la calle D. Mediante ese mecanismo se superaría el volumen de edificabilidad establecido de forma general para la totalidad del sector “Casco Antiguo” de Collado Villalba. Por lo tanto efectivamente se infringieron las normas urbanísticas del plan general de ordenación urbana de aplicación al tiempo de conceder su licencia y la misma está viciada de nulidad, vicio que se manifestó en el momento en que se solicitó la correspondiente licencia de parcelación, la cual además constituye un requisito previo para estar en posesión de la licencia de edificación”*.

Como consecuencia de la ilegalidad y consecuente anulación de la licencia entienden los reclamantes que se ha causado un daño indemnizable consistente en el abono de los gastos ocasionados para la obtención de la licencia y los realizados como consecuencia de ella.

TERCERO.- Ante la reclamación presentada, se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. En fase de instrucción se ha recabado informe, emitido por el Técnico de Administración General de la entidad local con fecha 14 de abril de 2008 (folios 60 a 63).

Con fecha 15 de abril de 2008 se requiere a los reclamantes para evacuar el trámite de audiencia (folios 64 y 65), formulando sus alegaciones mediante escrito registrado el 30 de abril del mismo año (folios 66 y 67) en el que se ratifican en las del escrito inicial.

El 14 de mayo de 2008 se formula por el Concejal de Hacienda del Municipio de Collado Villalba propuesta de resolución desestimatoria.

CUARTO.- En este estado del procedimiento y mediante orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de 15 de septiembre de 2008 –que ha tenido entrada el 19 del mismo mes y año-, se formula consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Ismael Bardisa Jordá. Con fecha de salida de 13 de octubre de 2008 este Consejo requirió al Ayuntamiento de Collado Villalba para que completara la documentación remitida con el expediente completo relativo a la licencia de obras concedida el 1 de julio de 2003, lo que cumplimentó cursando el envío de documentación a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo el 21 de abril de 2009, reanudándose el plazo para la emisión de dictamen.

El Presidente de la Sección V firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 6 de mayo de 2009.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación, completada con posterioridad que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente y que, en su mayoría, ha sido referenciada en los precedentes antecedentes.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el Alcalde-Presidente de la entidad local por conducto del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesados, que se encuentran legitimados activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC).

Asimismo, resulta incontrovertible la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Collado Villalba a cuya actuación se imputa el efecto lesivo.

En cuanto al plazo para reclamar la responsabilidad hay que estar a lo dispuesto en el artículo 142.4 LRJ-PAC, que establece para los supuestos de anulación de actos en vía contencioso-administrativa, como es el que se examina, que *“el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva”*.

En el caso que nos ocupa, la reclamación se presentó el 1 de diciembre de 2006 y la Sentencia que debe tomarse como referencia a efectos del cómputo del plazo es de fecha 4 de octubre de 2005, si bien fue notificada el 7 de diciembre del mismo año. Atendiendo a la fecha en que dicha Sentencia fue dictada habría que concluir que la reclamación es extemporánea, extemporaneidad que no concurriría en el supuesto de tomar en consideración como *dies a quo* la fecha de notificación de la aludida Sentencia.

La determinación de la fecha de inicio del cómputo del plazo requiere tener en cuenta el principio de la *actio nata* recogido entre otras muchas en la Sentencia del Tribunal de 10 de junio de 2008 (recurso 1545/04) que citando la de 23 de enero de 2001 afirma que: *“el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello es posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos –que tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (Sentencias de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) del principio de “actio nata” (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede*

comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad”.

Este Consejo Consultivo ha sostenido en Dictámenes anteriores (*vid.* Dictamen 14/08), acogiendo el meritado principio, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo posterior a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de enero de 2000 (TEDH 2000/11) en el asunto Miragall Escolano y otros contra España, en la que se establecía que *“el derecho de acción o de recurso debe ejercerse a partir del momento en el que los interesados pueden efectivamente conocer las sentencias judiciales que les imponen una carga o podrían vulnerar sus derechos o intereses legítimos”*, que el inicio del cómputo del plazo lo constituye la fecha de notificación de la Sentencia. Habiéndose notificado el 7 de diciembre de 2005 debe reputarse presentada en plazo la reclamación de 1 de diciembre de 2006.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial. Especialmente, se ha evacuado el trámite de audiencia exigido en el artículo 11 de este último.

CUARTA.- Entrando a considerar el fondo del asunto, es preciso señalar que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. La regulación legal de esta responsabilidad está

contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

"1.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

2.-En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración - Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Por otra parte, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000– entre otras), si bien la doctrina jurisprudencial ha sentado la inversión de la carga de la prueba en los supuestos en que su práctica es sencilla para la Administración y complicada para el reclamante (así las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre –recurso 3071/03– y 2 de noviembre de 2007 –recurso 9309/03– y 7 de julio de 2008 –recurso 3800/04–).

QUINTA.- En el caso que nos ocupa el fundamento de la responsabilidad reclamada se encuentra en que la anulación de la licencia inicialmente concedida para la construcción de unas viviendas ha ocasionado, supuestamente, un daño económico a los reclamantes.

Sin embargo, como establece el artículo 142.4 LRJ-PAC, la anulación de un acto no presupone derecho a indemnización. En este sentido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de febrero de 2008 (recurso 315/2006) ha señalado que *“las consecuencias lesivas derivadas de la anulación de un acto administrativo, según el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pueden dar derecho a una indemnización, siempre y cuando –según ha*

declarado esta Sala y Sección en sentencias de cinco de febrero de mil novecientos noventa y seis, treinta y uno de mayo y cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve y uno de octubre de dos mil uno- concurren los presupuestos o requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración: daño efectivo que por ser antijurídico el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar, económicamente valuable, y conectado causalmente con la actividad administrativa, ya que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pues no cabe interpretar el artículo 139 de la Ley 30/1992 con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si se dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco se puede afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad, dado el carácter objetivo de la misma".

Lo determinante para que la lesión sea indemnizable es que debe ser antijurídica, lo que supone que la Administración se desenvuelva en su ámbito de actuación fuera de los márgenes admisibles de adecuación al Ordenamiento Jurídico. En palabras del Tribunal Supremo (sentencias de 27 mayo 2004 (6/556/2000), 24 enero 2006 (6/536/2002), 14 febrero 2006 (6/256/2002) y 31 enero 2008 (4065/2003) “*siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio*”. O como señala la sentencia de 14 julio 2008 (6/289/07) “*si la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica enderezada*

a satisfacer los fines para los que le ha atribuido la potestad que ejercita” no hay lugar a indemnización.

En materia urbanística, la legislación sectorial contiene alguna previsión específica que no es sino concreción de los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial configurados en la LRJ-PAC. Así, el artículo 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, vigente en el momento en que se produjo la anulación de la licencia en cuestión dispone que: *“Cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”*.

En el mismo sentido el artículo 30.d) de la posterior Ley 8/2007, del Suelo y el vigente artículo 35.d) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo declaran indemnizables las lesiones de los bienes y derechos que resulten de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, exonerando de responsabilidad a la Administración en los casos de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

SEXTA.- Sobre la base de estos presupuestos procede analizar si concurren los requisitos necesarios para hacer nacer la responsabilidad indemnizatoria de la Administración.

En primer término, no cabe ningún genero de dudas que los reclamantes han sufrido un daño de tipo económico que ha quedado acreditado en el expediente con las correspondientes facturas y cartas de pago de tasas por licencias, con la siguiente salvedad. Debe advertirse que el pago de la tasa

de segregación de parcelas fue satisfecho por un tercero distinto de los reclamantes, titular de las parcelas a segregar y solicitante de la segregación, por lo que no cabe reclamar un gasto que no se ha satisfecho por los reclamantes, pues no consta que el mismo se reclame en nombre del obligado tributario al pago de la tasa.

En segundo término, verificada la efectividad del daño que es evaluable económicamente e individualizado en la persona de los reclamantes con la puntualización que acaba de hacerse, el análisis ha de centrarse en la concurrencia de un nexo causal entre el perjuicio económico y la anulación de la licencia por vulneración grave de las normas urbanísticas.

Sobre este extremo alegan los reclamantes que los daños económicos que se les han irrogado derivan de la *“expectativa legítima de confiar en la finalización de la obra tras el cumplimiento sucesivo de los trámites administrativos preceptivos”*, expectativa que surgió de la concesión de la licencia por parte del Ayuntamiento.

Ahora bien, la meritada alegación no puede prosperar por cuanto que los gastos cuya indemnización se solicita no derivan de la legítima confianza que genera la concesión de una licencia, por cuanto que se trata de gastos necesarios e imprescindibles para la concesión de la licencia de construcción de las viviendas, por lo que faltaría el imprescindible nexo causal que debe existir entre el daño y, en este caso, la anulación de la licencia.

En efecto, basta analizar las diferentes partidas indemnizatorias reclamadas por los interesados para advertir que los desembolsos efectuados por los reclamantes no son derivados de y subsiguientes a la concesión de la licencia, después anulada, sino necesarios para la solicitud de aquélla.

Así, por una parte, se reclaman los gastos del estudio geotécnico, del proyecto básico de edificación, del proyecto de infraestructuras comunes de

acceso a las telecomunicaciones de las nuevas edificaciones, así como los gastos del proyecto de derribo de los edificios existentes en la parcela en la que se pretendía construir y, por otra, los gastos del pago de la tasa por las licencias de obra mayor, de demolición y de segregación de parcelas (que debe quedar excluido por lo señalado al inicio de esta misma consideración jurídica).

La concesión de licencia para la realización de obras de nueva planta precisa la presentación previa de los estudios y proyectos mencionados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 4 de la Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Calidad de la Edificación de la Comunidad de Madrid y 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de la Edificación; y en el artículo 3.1 del Real Decreto Ley 1/1998, de 27 de febrero, de Régimen Jurídico de las Infraestructuras Comunes en los Edificios para el Acceso a los Servicios de Telecomunicación.

Es por ello que tanto el estudio geotécnico, como el proyecto básico de edificación, y el proyecto de infraestructuras comunes de acceso a los servicios de telecomunicación, según obra en el expediente remitido a este Consejo, se elaboraron –como no podía ser de otra manera- con carácter previo a la concesión de la licencia (el estudio geotécnico y el proyecto básico de edificación fueron visados por el Colegio de Arquitectos el 21 de febrero de 2003, mientras que la licencia se solicitó el 4 de marzo y se concedió el 1 de julio del mismo año; el proyecto de infraestructuras de acceso a las telecomunicaciones, que no consta en el expediente remitido, debió elaborarse durante la tramitación del expediente y en todo caso antes de la concesión de la licencia pues fue una deficiencia advertida y subsanada a requerimiento del Ayuntamiento, constando factura de 2 de junio de 2003, es decir, anterior a la concesión de la licencia) y no con motivo de la licencia ya concedida y con base en la confianza que generó en los reclamantes su concesión, como pretenden hacer valer éstos.

Además, debe tenerse en cuenta que para la autorización de obra mayor, como es la nueva construcción de diez viviendas, el artículo 51 del Plan Especial de Protección del Casco Antiguo de Collado Villalba prescribe de forma imperativa, en los supuestos en los que la nueva construcción se realiza sobre una parcela en la que existe edificación previa, como es el caso analizado, que *“la autorización de nueva construcción, deberá producirse de forma simultánea a la de demolición”*, de lo que se infiere que tanto los gastos del proyecto de demolición como los del pago de la tasa de licencia para el derribo de las edificaciones existentes debían realizarse coetáneamente a la tramitación de la licencia de obra mayor y, en consecuencia, era un gasto necesario para obtener ésta.

En relación a los gastos de pago de las tasas por licencias urbanísticas entienden los reclamantes que deben ser reintegrados porque *“al haber sido anuladas no han servido ni han tenido la utilidad para la que se cobraron”*.

Ahora bien, esta alegación pasa por alto que el hecho imponible que grava las tasas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 8/1989, 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, consiste, en lo que a nuestro supuesto interesa, *“en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”*. Es decir, lo que grava la tasa de licencias, en este caso urbanística, no es la concesión de la licencia, sino la actuación municipal de comprobación de que la actividad para la que se requiere la licencia es ajustada a la normativa urbanística y, por ende, la obligación de pago de la tasa es independiente de que la licencia sea concedida, denegada u otorgada en otros términos a los que se solicitó. Ello explica que el artículo 3.2 de la vigente Ordenanza del Ayuntamiento de Collado Villalba, reguladora de la Tasa por Licencias

Urbanísticas disponga en términos tan contundentes lo siguiente: *“La obligación de contribuir no se verá afectada por la denegación, en su caso, de la licencia o la concesión de la misma con modificaciones de la solicitud, renuncia o desistimiento del solicitante”*.

De lo anterior se infiere que los gastos sufragados debían haberse satisfecho igualmente aun cuando se hubiera denegado la licencia *ab initio*, por lo que ningún perjuicio económico se ha irrogado como consecuencia de la posterior anulación de la licencia inicialmente concedida sin que se verifique ninguna relación causal entre el resultado dañoso alegado y la anulación de la licencia otorgada, lo que es suficiente para desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida contra el Ayuntamiento.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 6 de mayo de 2009