



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

# LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONCESIÓN DE LICENCIAS PÚBLICAS

Enfoque en el ámbito urbanístico

Autor: Sara Hernández Márquez

5º E3 - B

Derecho Administrativo

Tutor: Clara Martínez García

Madrid

Abril 2019

## **RESUMEN**

A través del presente trabajo de investigación el lector podrá poner en perspectiva el papel que la discrecionalidad técnica de la Administración Pública juega en el ámbito de las licencias urbanísticas y responder a preguntas tales como: ¿Qué derechos tiene un administrado cuando la Administración se retrasa en el otorgamiento de una licencia, o cuando ésta se concede y deviene ilegal debido a un cambio del Plan Urbanístico? ¿Hay únicamente una serie de supuestos indemnizatorios tasados o estamos ante una lista abierta? Responderemos a estas cuestiones estudiando la antijuridicidad del daño y la responsabilidad patrimonial que ésta merece. Asimismo, aplicaremos la teoría urbanística a un caso de actualidad, lo que permitirá al lector comprender las potestades discrecionales desde un punto de vista práctico. Todo ello, ira acompañado de una detallado análisis doctrinal y jurisprudencial, lo que permitirá al lector fundar una opinión crítica sobre la materia objeto de estudio de la presente investigación.

## **PALABRAS CLAVE**

Discrecionalidad técnica, Urbanismo, Licencias urbanísticas, Arbitrariedad, Supuestos indemnizatorios, Ley del Suelo.

## **ABSTRACT**

*Through this research work the reader will be able to have an overall view of how the technical discretion is related with planning licenses and answer questions such us: What rights does it has a citizen when the Public Administration delays the concession of a Planning license or what happen once it is granted and it turns into illegal due a change of the Urban Plan? ¿Is there only a fixed number of indemnifying cases or there is an open list? We will answer all these questions analyzing the damage unlawfulness and the state liability that this involves. In addition, we will apply the Urban Theory to topical case in order to facilitate the reader the understanding of the discretionary power from a practical standpoint. All of this will be complemented by a detailed doctrinal and jurisprudence search which will allow the reader to base a critical opinion on the subject matter of study of this research.*

## **KEY WORDS**

*Technical Discretion Urbanism, Planning Licenses, Arbitrariness, Indemnifying cases, Land Law.*

## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO URBANÍSTICO .....</b>	<b>7</b>
2.1. Consideraciones introductorias sobre el “ius variandi” en el ámbito urbanístico .	7
2.2. Análisis jurisprudencial sobre el carácter reglado de las licencias públicas.....	11
<b>3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PLANO URBANÍSTICO.....</b>	<b>12</b>
3.1. Estudio general de la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico.....	12
3.2. Distinción entre la expropiación y la delimitación del derecho de propiedad por su función social .....	17
<b>4. ANÁLISIS DE CASOS INDEMINIZATORIOS EN EL ÁMBITO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS .....</b>	<b>20</b>
4.1. Casos tipificados en la Ley .....	20
4.1.1. Otorgamiento de licencias ilegales .....	21
4.1.2. Demora injustificada en el otorgamiento de la licencia.....	22
4.1.3. Denegación improcedente .....	24
4.1.4. Indemnización por revocación de una licencia.....	25
4.2. Casos no tipificados en la Ley .....	27
4.2.1. La inactividad de la Administración Pública .....	27
4.2.2. Prestación de información urbanística errónea .....	27
4.2.3. Suspensión o paralización de los efectos de un licencia .....	30
4.2.4. Daños y perjuicios causados por la ejecución de obras .....	31
<b>5. ESTUDIO DEL CASO DE LAS OBRAS DE GRAN VÍA EN MADRID .....</b>	<b>32</b>
5.1. Análisis de los hechos.....	32
5.2. Análisis jurídico .....	33
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>39</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>39</b>

## LISTADO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
FJ	Fundamento Jurídico.
LS/56	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE-A-1956-7013).
LS/76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE-A-1976-11506)
LS/92	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE-A-1992-15285).
LS/98	Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (BOE-A-1998-9788).
LS/15	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley del suelo y Rehabilitación urbana (BOE-A-2015-11723).
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (BOE-A-2007-18874).
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE-A-2015-10565).
LRJAPPC	Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Común (BOE-A-1992-26318).
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso – administrativa. (BOE-A-1998-16718).
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE-A-2015-10566).
OJ	Ordenamiento Jurídico
<i>Óp.cit</i>	Ópere citato.
Pp.	Páginas.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RD	Real Decreto
RDU	Reglamento de disciplina urbanística aprobado mediante Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio. (BOE-A-1978-23852).
RSCL	Reglamento de Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (BOE-A-1955-10057).
SI	Supuesto indemnizatorio
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
UE	Unión Europea.
<i>Vid.</i>	Vide.

## 1. INTRODUCCIÓN

Parece poco probable que a estas alturas se pueda decir algo innovador a cerca de la discrecionalidad de la Administración en materia urbanística, sobre todo si la labor en cuestión no deja de ser un breve trabajo de fin de grado en derecho. Sin embargo, consideramos que incluso, hoy en día, el estudio de las licencias urbanísticas genera mucha confusión. Por lo tanto, hemos decidido escoger este tema por dos motivos principales. El primero de ellos, investigar la relación existente entre la discrecionalidad de la administración y los actos administrativos reglados, como son las licencias urbanísticas. Somos conscientes de que, aunque éstas sean unas potestades regladas y estén completamente reguladas en la Ley, la Administración encuentra espacios en los que inmiscuirse sin llegar a caer en la arbitrariedad, por ello nos interesa especialmente conocer cómo opera dicho margen de discrecionalidad. El segundo objetivo consiste en determinar si la Administración está sujeta a una serie de supuestos indemnizatorios tasados, lo cual nos parecería contraproducente debido al amplio poder discrecional que tiene esta precisamente por la imposibilidad de regular toda la casuística posible en el ámbito urbanístico o si, por el contrario, también la cabe la responsabilidad patrimonial ante supuestos no explícitamente reconocidos en la Ley.

Para responder a esto estudiaremos conceptos clave como antijuridicidad del daño, la responsabilidad objetiva o subjetiva de la Administración, el criterio de proporcionalidad, al igual que profundizaremos en aspectos más concretos como sería el estudio de la delicada frontera entre la expropiación, que genera un derecho de indemnización al perjudicado y la delimitación del derecho de propiedad por función, que al tratarse de una potestad discrecional relacionada con la ordenación territorial, exime a la Administración del deber resarcitorio por las lesiones causadas. Así, resolveremos cuestiones como las que plantea el profesor MACIA HERNÁNDEZ<sup>1</sup>: ¿hasta qué punto está obligado el afectado a resistir a la delimitación de sus derechos sin la correspondiente indemnización?

---

<sup>1</sup> MACÍA HERNÁNDEZ, J. “La responsabilidad Patrimonial en el ámbito del urbanismo local”, *Revista digital CEMCI*, 28, 2015, p.9.

Respecto a la metodología a seguir en el trabajo, cabe mencionar que llevaremos a cabo una investigación inductiva ya que ésta se basará en el estudio de una rama del derecho en concreto, la urbanística y especialmente respecto de las licencias públicas, sobre la que se desprenderán conclusiones generales a cerca del funcionamiento del poder discrecional de las autoridades administrativas. Además, en este sentido, cabe tener en cuenta el régimen de la responsabilidad patrimonial de la administración en el ámbito urbanístico no difiere significativamente del sistema general, lo que nos permitirá obtener unas conclusiones más sólidas.

El método de recogida de datos será cualitativo ya que nos centraremos en fuentes primarias. Desde el punto de vista doctrinal, nos apoyaremos en maestros del Derecho Urbanístico como GARCÍA DE ENTERRIA, FERNÁNDEZ, SANTAMARIA PASTOR, COSCULLEULA y en otros no tan comúnmente conocidos como TIRAGALLO, MONTORO CHINER, AVELINO BLASCO etc. Desde el punto de vista legislativo, trabajaremos con multitud de leyes y disposiciones reglamentarias, entre las que destacaríamos la Ley del Suelo en todas sus versiones, desde la del año 1956 hasta la vigente del año 2015, La Ley de Procedimiento Común de las Administraciones y del Régimen Jurídico del Sector Público y respecto a los reglamentos, principalmente el de Disciplina Urbanística. Cabe matizar que, al apoyarnos en obras doctrinales históricas, muchos de los preceptos en los que han basados sus afirmaciones estarán derogados por lo que continuamente tendremos que hacer referencia al articulado equivalente en la ley vigente. Finalmente, desde el punto de vista jurisprudencial, nos enfocaremos en las sentencias del Tribunal Constitucional, pero en mayor medida en las del Tribunal Supremo en la jurisdicción de lo contencioso – administrativo.

Finalizaremos esta introducción haciendo un breve resumen de la estructura que vamos a seguir en el presente trabajo. Lo hemos dividido en seis capítulos principales.

- En primer lugar, en la *Introducción*, expondremos el tema objeto de estudio y la justificación por la que se ha seleccionado el mismo.
- En la segunda sección, *La discrecionalidad técnica de la administración en el derecho urbanístico*, se analizará la potestad del “ius variandi” en el plano urbanístico y se llevará a cabo un breve análisis jurisprudencial acerca del carácter reglado licencias urbanísticas.

- En la tercera sección, La responsabilidad patrimonial de la administración pública en el plano urbanístico, estudiaremos cuáles son los requisitos para que una lesión patrimonial sea resarcible, determinaremos si estamos ante una lista abierta o cerrada de supuestos indemnizatorios y finalizaremos con un análisis sobre la distinción entre la expropiación y la delimitación del derecho de propiedad por función social.
- En la cuarta sección, Análisis de casos indemnizatorios en el ámbito de las licencias urbanísticas, dividiremos por un lado el estudio de los casos indemnizatorios recogidos en la Ley por otro lado, los casos no regulados. Este capítulo nos permitirá entender más nítidamente el funcionamiento de la discrecionalidad en materia de licencias públicas.
- En la quinta sección, Estudio del caso de las obras de Gran Vía en Madrid, aterrizaremos los conceptos estudiados a un caso de actualidad, en el que podemos apreciar cómo se conyugan los supuestos indemnizatorios en la práctica.
- En la sexta sección, Conclusiones y Recomendaciones, expondríamos todas las conclusiones que hemos extraído de la investigación, al igual que indicaremos una serie de recomendaciones personales.

## **2. LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO URBANÍSTICO**

### **2.1. Consideraciones introductorias sobre el “ius variandi” en el ámbito urbanístico**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la discrecionalidad administrativa en el exclusivo ámbito de derecho urbanístico. Sin embargo, antes de entrar a profundizar en ese sector, cabe recordar brevemente qué entendemos por potestad discrecional, la diferencia que presenta con respecto a las potestades regladas y cómo se conjuga este poder de la administración en lo que al control jurisdiccional respecta. Una vez hayamos revisado someramente estos conceptos, procederemos a estudiar la aplicación directa de la discrecionalidad en el campo urbanístico.

En primer lugar, partimos de la base de que la discrecionalidad de la administración pública encuentra su origen en una teoría preconstitucional ya que ésta fue configurándose a lo largo de los años a base de lentos debates jurisprudenciales y doctrinales hasta que finalmente se materializó en nuestro texto constitucional en el artículo 9.3 relativo a la interdicción de la arbitrariedad de la Administración<sup>2</sup>. Desde entonces, han aflorado muchas versiones a cerca del alcance de dicha potestad pública. No obstante, la concepción a la que nos ceñiremos a lo largo del trabajo será la propuesta por el prestigioso jurista T.R. FERNANDEZ<sup>3</sup>, el cual entiende la discrecionalidad como:

“El resultado de un fenómeno de delegación, que se impone por la propia fuerza de las cosas en todos aquellos casos en los que el autor de la norma delegante no puede prever *ab initio* las variadísimas circunstancias de todo tipo en que esta tendrá que ser aplicada y, en consecuencia, no tiene más remedio que facultar a las autoridades inferiores para que, a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en cada caso, elijan la solución que estimen más adecuada”

Del mismo modo, podemos observar el fundamento de la discrecionalidad en el artículo 103.1 de nuestra Constitución Española (en adelante, CE) el cual establece: “La administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En base a esto, ARTECONA<sup>4</sup> establece que, si la actividad de la Administración estuviera completamente reglada, de modo que no tuviera ningún margen de apreciación sobre las medidas a ser adoptadas ante una situación en concreto, no solo se vulnerarían los principios de eficacia, sino que todo el concepto de régimen democrático se corrompería. Para finalizar este planteamiento destacamos a SANTAMARIA PASTOR, el cual indica: “La Administración no posee potestad discrecional porque la ley calle, sino porque la ley quiere”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Se reconoce el poder discrecional en el artículo 9.3 CE en un sentido indirecto, puesto que este precepto constitucional impugna los actos arbitrarios llevados a cabo a por la Administración de modo que, todo lo que no sobrepase dicho límite, se entiende que es la potestad discrecional para obrar.

<sup>3</sup>FERNÁNDEZ, T.R. “Sobre los límites constitucionales del poder discrecional”, *Revista de administración pública*, no 187, 2012 p.151.

<sup>4</sup> GULLA, D.A. "Necesidad y conveniencia de la consagración legal de potestades discrecionales a favor de la administración." *Revista de la Facultad de Derecho*, 30, 2011 p.45.

<sup>5</sup> SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*. General 1, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2009 p. 338. En palabras del TS en STS 27 de marzo de 1984 RJ 1984/ 1445 “*la discrecionalidad no existe al margen de la ley, sino justamente en virtud de la ley y en la medida en que la ley lo ha dispuesto*”.

En segundo lugar, tal y como explicábamos *ut supra*, será necesario distinguir, dentro del derecho urbanístico, las distintas potestades de la Administración Pública. Por un lado, las potestades regladas serían aquellas cuyas condiciones de ejercicio vienen taxativamente recogidas en la ley de modo que construyen un supuesto legal completo. Por ejemplo, la tramitación de licencias urbanísticas es el caso típico de acto administrativo declarativo de derechos de naturaleza reglada. En cambio, por otro lado, las potestades discrecionales serían aquellas que, habitualmente<sup>6</sup> no se encuentran reguladas en su totalidad, remitiendo el legislador su posterior apreciación a la Administración. Aún así, cabe destacar que ese mínimo contenido será imprescindible cumplirlo en tanto en cuanto el Tribunal Supremo ha señalado: “todos los actos discrecionales tienen elementos reglados y la ausencia de estos elementos puede conllevar un uso indiscriminado de la potestad discrecional”<sup>7</sup>. En ejemplo típico de potestad discrecional en el ámbito urbanístico sería la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) ya que la actividad administrativa de planificación y ordenación del territorio conlleva inevitablemente un complejo proceso de toma de decisiones en el que incide un importante componente discrecional.<sup>8</sup>

Esta distinción tendrá importantes repercusiones en lo que al control jurisdiccional respecta. Por un lado, respecto de las potestades regladas, al ser materias plenamente reguladas en la Ley, limitan en gran manera la actuación de la Administración, ya que estará sometida al rígido cumplimiento de dichas previsiones, que, en concreto, en palabras de COSCULLUELA MONTANER<sup>9</sup>, serán: “la competencia del órgano, el procedimiento a seguir, los hechos determinantes y la adecuación del fin y juego de los principios generales”. En este sentido el art. 106 de la CE, señala: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Esto quiere decir que, los tribunales,

---

<sup>6</sup> HARIOU M. Escribió ya en 1903 que “*No hay actos discrecionales, sino que existe un cierto poder discrecional de la Administración que aparece, en mayor o menos medida en todos sus actos y que consiste en la potestad de apreciar la oportunidad de las medidas administrativas*” *apud* DE FÉLIX, M.B. *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Tecnos, 1995, p. 22

<sup>7</sup> STS de 29 de mayo de 2001 RJ 1385/1996 y STS de 7 de diciembre de 1994 RJ 4898/1990

<sup>8</sup> Cfr. Este carácter discrecional se puede apreciar perfectamente en el artículo 12 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuando establece que la memoria deberá recoger el “análisis ponderado de las diferentes alternativas”.

<sup>9</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo*, Ed Civitas, 23ª, 2012, p. 318.

a la hora de controlar la actuación administrativa, podrán determinar el contenido del acto reglado nulo. No obstante, por otro lado, en el caso de las potestades discrecionales, no se da este control jurisdiccional puesto que el art. 71.2 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso – administrativa (en adelante, LRJCA), no permite que los tribunales determinen el contenido discrecional de los actos anulados. La potestad discrecional implica una facultad de opción entre dos o más soluciones igualmente válidas de modo que, según el jurista GARCÍA DE ENTERRIA<sup>10</sup>: “la Administración no está sujeta en su actuación a una única posibilidad como en el caso de los actos reglados, sino que, al intervenir cierto halo de subjetividad, se aceptan todo tipo de interpretaciones”. Aun así, resulta necesario recordar que, en ningún momento, este extenso margen de apreciación puede conllevar una infracción del art. 9.3 CE, ya que tal y como indica un importante sector de la doctrina española, encabezado por GARCIA DE ENTERRIA Y T.R. FERNÁNDEZ<sup>11</sup>, no cabe la posibilidad de que la actividad administrativa sea inmune al control judicial. Así, la administración siempre tendrá que cumplir un mínimo, puesto que la frontera entre el poder discrecional y arbitrario es muy estrecha.

A lo largo del trabajo nos centraremos exclusivamente en el ámbito de las licencias urbanísticas, sin embargo, no podremos evitar hablar de otras potestades administrativas sumamente importantes ya mencionadas, como es, la planificación urbanística. El simple hecho de que esta potestad englobe la configuración de la ordenación territorial o la alteración de los planes urbanísticos existentes ya tiene un importante impacto sobre concesión o denegación de licencias. Por ello, aunque a primera vista el título del presente trabajo resulte contradictorio, “la discrecionalidad técnica de la administración en la concesión de licencias públicas urbanísticas”, éste hace referencia precisamente a la mencionada relación de potestades: aunque las licencias sean meramente actos reglados, están fuertemente influidas por el poder discrecional de la administración.

---

<sup>10</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo” *Revista electrónica de Derecho Administrativo* 8, 2016, p. 38.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRIA E. Y FERNÁNDEZ T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, 25, 2017, p. 246.

## 2.2. Análisis jurisprudencial sobre el carácter reglado de las licencias urbanísticas

Antes de continuar, cabe realizar un breve paréntesis para estudiar la procedencia de la naturaleza jurídica de las licencias. En primer lugar, comenzaremos resaltando la controversia que tradicionalmente ha tenido lugar en torno al carácter declarativo o ejecutivo de las mismas. Si bien es cierto que la doctrina jurisprudencial las ha definido numerosas veces<sup>12</sup>, como “actos reglados declarativos de derechos”, el art. 33 del Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992 (en adelante, LS/92), establecía: “el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto sea conforme a la ordenación urbanística”, es decir, establecía su carácter constitutivo de derechos y no simplemente declarativo. Esta cuestión quedó aclarada por LISSET BORREL, que determinaron que la licencia no reconoce el derecho a edificar, sino que lo declara, aunque para su concreto ejercicio se requiera superar el control preventivo en que la licencia consiste<sup>13</sup>. Del mismo modo, se determinó por el TSJ de Canarias: “La licencia municipal [...] que ha sido precisada como acto de control preventivo, no es constitutiva, sino meramente declarativa de un derecho preexistente del administrado [...] no transfiere facultades, sino remociona límites”<sup>14</sup>.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las licencias se rigen por la normativa urbanística jerárquicamente superior, que serán los planes de ordenación urbana que estén vigentes en el momento de proceder a la concesión, en tanto en cuanto, la naturaleza jurídica del PGOU es reglamentaria<sup>15</sup> y los actos administrativos están supeditados a éste. Este sometimiento es peligroso en el sentido en que las licencias están fuertemente influidas por un poder discrecional, de modo que, si se declarase nulo el instrumento de planeamiento, la licencia que da paso a su ejecución, sería nula igualmente tal y como indica el art. 37.2 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (en

---

<sup>12</sup> vid. STSJ de Cantabria de 5 febrero 1666 RJ 192/1995, STSJ de Castilla y León de 17 de marzo de 1995 RJ 143/1993, STSJ de la Rioja RJ 5/1995.

<sup>13</sup> LISSET BORREL, F. *Régimen de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, El consultor, 2000, p. 127.

<sup>14</sup> STSJ de Canarias de 1 de marzo de 1996 RJ 893/1994

<sup>15</sup> STS 24 de abril de 1989 RJ 1989 / 3226, “Los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas reglamentarias”.

adelante, LPAC/15)<sup>16</sup>. En palabras del NOGUÉS GALDÓN<sup>17</sup>, estaríamos ante lo que se denomina: “la nulidad en cascada”. No obstante, tal y como expresa la STS de 11 de abril de 2002<sup>18</sup> la nulidad de un PGOU no conlleva siempre la nulidad automática de todas las licencias ya que, en palabras del Tribunal Supremo: “Aunque la declaración de nulidad de una disposición genera produzca efectos *ex tunc*, esta eficacia se encuentra atemperada por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas”.

### **3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PLANO URBANÍSTICO**

#### **3.1. Estudio general de la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico**

Tradicionalmente, dentro del régimen urbanístico ha destacado la regla general de que la modificación de la ordenación urbanística no genera el derecho a la indemnizabilidad. Ya desde la Ley del Suelo del año 1956<sup>19</sup> (en adelante, LS/56) veíamos reflejado este principio, pero en concreto, nos vamos a apoyar en la definición dada por la Ley del Suelo del año 1998<sup>20</sup> (en adelante, LS/98), por ser, históricamente, uno de los textos normativos del derecho urbanístico más importante<sup>21</sup>. Según su art 2.2, a la hora de definir la ordenación del uso de los terrenos y construcciones en el planteamiento urbanístico, no se conferirá ningún derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente previstos en la ley. La *ratio* de esta regla la encontramos en el art. 2.1 de la misma Ley, que establece que, en la medida en que las facultades urbanísticas se ejerzan siempre dentro de los límites y con los deberes establecidos en el planeamiento, se entiende que no provocarán ningún perjuicio o daño que el propietario del suelo se viera con el deber jurídico del soportar. Tal y como indica JIMÉNEZ<sup>22</sup>, ello

---

<sup>16</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>17</sup> NOGUÉS GALDÓN, H. “Los efectos de las sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico” *Foro de Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 44, 2016, p. 69.

<sup>18</sup> STS de 11 de abril de 2002 RJ 2002/3856

<sup>19</sup> Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

<sup>20</sup> Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

<sup>21</sup> Vid. Esta ley configuró un nuevo marco legal por el que se declaraba todo el terreno urbanizable salvo que se dijera lo contrario y se otorgaba la competencia urbanística a las administraciones territoriales y no al Estado. Esta ley se impulsó por el ejecutivo de Jose María Aznar, con el objetivo de reducir el precio de las viviendas y precisamente se consiguió lo contrario, llegando a culpabilizarla de la burbuja inmobiliaria, de ahí que sea la Ley del Suelo más conocida.

<sup>22</sup> JIMÉNEZ, A. La indemnización de la expectativa frustrada en Derecho Urbanístico. *Monereo Meyer y Marinello Abogados*, 76, 2003, p. 15

se debe a la función social que la Constitución confiere al uso de suelo en el artículo 33.2 Según VICENTE DOMINGO<sup>23</sup>, estamos ante lo que comúnmente se conoce como el “carácter estatutario del derecho de propiedad”. La presente Ley estatal del Suelo de 2015<sup>24</sup> (adelante LS/15), lo reconoce en su artículo 11.1, estableciendo: “el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos distintos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. Del mismo modo, el Tribunal Supremo se ha referido a él indicando que el contenido de la propiedad inmobiliaria:

“será en cada momento el que deriva de la ordenación urbanística, siendo lícita la modificación de ésta [...] sin que ello de lugar a la indemnización correspondiente, dado que las facultades propias del dominio [...] serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento”<sup>25</sup>.

No obstante, como bien indica TIRAGALLO<sup>26</sup>, la no indemnizabilidad no es absoluta ya que tal y como expresa la LS/98 se aplicará “salvo en los casos expresamente previstos en la ley”. En este sentido, destacan los conocidos “supuestos indemnizatorios”, que en la LS/15 se encuentran reconocidos en el art. 48. En este precepto se determinan una serie de casos por los que la Administración se ve obligada a indemnizar las lesiones sobre bienes o derechos que causare. No obstante, comenzaremos poniendo en contexto esta regulación remontándonos a la notoria STC de 20 de marzo de 1997<sup>27</sup>. Ésta derogó prácticamente todo el contenido del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante, LS/92) y redistribuyó las competencias urbanísticas entre las CCAA y el Estado, dejando los denominados “supuestos indemnizatorios” como una materia exclusivamente reservada a la regulación estatal<sup>28</sup>. En efecto, podríamos ver cómo estos se englobarían dentro del catálogo de competencias cedidas plenamente al Estado del artículo 149.1. CE. Específicamente los integraríamos en el apartado 18, relativo al sistema de

---

<sup>23</sup> No consideramos que este sea el lugar de analizar dicho concepto por lo tanto simplemente nos sumamos a la doctrina que ha formado parte de su configuración, particularmente la citada. VICENTE DOMINGO, R. *Las alteraciones del planeamiento urbanístico*, La Ley, Madrid, 1994, p. 83-84

<sup>24</sup> Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (aprobado por el R.D. 7/2015 de 30 de octubre)

<sup>25</sup> STS de 17 de junio de 1989 y en la misma línea STS de 20 de marzo de 1989 RJ 1989/2240.

<sup>26</sup> TIRAGALLO B. F. M. “Examen de algunos casos indemnizatorios no contemplados por la legislación urbanística: análisis jurisprudencial” *Revista de administración pública*, 166, 2005, p. 152.

<sup>27</sup> STC 61/97 de 20 de marzo de 1997 BOE -T- 1997 – 8872.

<sup>28</sup> Cabe mencionar que, las Comunidades Autónomas están habilitadas para ampliar los supuestos indemnizatorios si bien es cierto que en general, nunca lo han realizado de una forma notoria. Esto lo recordó el Tribunal Supremo en la Sentencia de 30 de abril de 2010 RJ 61/1997.

responsabilidad de las administraciones públicas. En el mismo sentido se ha manifestado el TC, estableciendo: “Los supuestos indemnizatorios tienen una clara incardinación competencial en el artículo 149.1. 18ª CE, que se refieren tanto a la expropiación forzosa como al sistema de responsabilidad de todas las administraciones publicas”<sup>29</sup>. Cabe añadir, que esto guarda total coherencia con el art. 106.2 CE, por el que se establece la especificación del principio general de responsabilidad patrimonial.

Teniendo en cuenta el carácter de la no indemnizabilidad comentado y la lista de supuestos indemnizatorios tasados, nos preguntamos si estamos ante una lista cerrada de posibles vulneraciones patrimoniales por parte de la Administración pública o lista abierta, en la que realmente cualquier actuación ilícita de la Administración, desencadenará el derecho a indemnizar al perjudicado, tal y como explica la STS de 4 de abril de 2007<sup>30</sup>. Para responder a esta cuestión, vamos a partir de un punto más preliminar: ¿Cuál es el fundamento por el que el legislador tipifica esos casos en concreto? Entendemos que el art. 49 de la LS/15 recoge, de forma abreviada, una sistematización de casos y nuestro objetivo consistirá en desgranar precisamente dicha estructura para llegar a la raíz por la que la Administración está, por un lado, obligada a indemnizar determinados casos y, por otro lado, protegida por el carácter estatutario del derecho de la propiedad.

En este sentido, GONZALEZ PÉREZ<sup>31</sup> pone de manifiesto que, ante cualquier actuación lesiva de la administración en el ámbito urbanístico, habrá que ver si se cumplen los requisitos generales para determinar el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Tanto este autor como el catedrático AVELINO<sup>32</sup> analizan dichos requisitos en base al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Común (en adelante, LRJAPPC). Como esta ley está derogada, tomaremos como referencia el artículo equivalente en la ley vigente, que sería el artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). Dicho artículo recoge los requisitos para que un

---

<sup>29</sup> STC 164/2001 de 11 de julio RJ 3004/1998

<sup>30</sup> STS de 4 de abril de 2007 RJ 7826 / 2004.

<sup>31</sup> GONZALEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Civitas, p. 703. vid CHINCHILLA PEINADO, “Urbanismo y responsabilidad patrimonial”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 162, 1998, p. 55

<sup>32</sup> AVELINO, B. “Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual”. *Revista de Administración Pública*, 132, 1993, p. 99.

daño sea indemnizable: efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Veremos cada una de estas características por separado<sup>33</sup>:

- Efectivo: indica que el daño deberá producirse en el momento de reclamarse la indemnización y no en un caso hipotético futuro. En este sentido, recordamos la STS de 2 de abril de 1982<sup>34</sup>, por la que se estima la validez de una licencia indebidamente denegada pero no se reconoce la pretensión indemnizatoria por que según el Tribunal Supremo: “no es aceptable que la indemnización aparezca referida con previsión de futuro a unos daños y perjuicios”. Así, el mismo tribunal obra de manera similar en otro caso en el que establece: “los daños solo se producirán una vez se conozca el alcance las de las limitaciones impuestas a la tramitación de la licencia urbanística”<sup>35</sup>. Por tanto, vemos que en estas dos situaciones no cabe la indemnización por no cumplirse el requisito de la efectividad.
- Evaluable económicamente: significa que la indemnización deberá llevarse a cabo en dinero. Aunque cabe señalar que la estimación de la cantidad a pagar podrá diferir al periodo de ejecución de la sentencia o bien establecerse conforme a ciertos criterios que permitan cuantificar el importe exacto<sup>36</sup>.
- Individualizado: este requisito indica que el acto lesivo debe afectar a un individuo o conjunto de individuos en concreto. En el caso de anulación de licencias, este criterio se cumplirá perfectamente pues estamos ante actos administrativos individuales, pero en otros supuestos, como por ejemplo los daños derivados de un PGOU, sí que presentará problemas, porque este tipo de Planes tiene una proyección generalista y no individualista.

---

<sup>33</sup> Para ello nos hemos inspirado en la versión ofrecida por el catedrático AVELINO en el Manual de Urbanismo, en el que participa en la redacción del capítulo XIX “Responsabilidad de la Administración por actos urbanísticos”. *Manual de Urbanismo*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002, pp. 929 – 968. Además, comparte su análisis acerca de la antijuridicidad del daño con otros autores expertos en la materia, previos, entre los cuales destaca: LEGUINA VILLA, J. en “La Responsabilidad del Estado y de las Entidades Públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o servicios administrativos”, *Ponencia en el coloquio IX de Derecho Europeo*, 1979, p.7.

<sup>34</sup> STS Sala 3ª de 2 de abril de 1982 RJ 1982/2037

<sup>35</sup> STS de 21 de junio de 1980 RJ 1980/12758

<sup>36</sup> STS de 17 de julio de 2018 RJ 1263/2018

Tal y como indica AVELINO<sup>37</sup>, de aquí se desprenden dos consecuencias fundamentales. La primera, es la necesidad de que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de la administración con el daño o perjuicio para que éste se le pueda imputar a aquella<sup>38</sup> y la segunda, es que, para que el daño sea indemnizable, este deberá ser antijurídico, lo que indica que el perjudicado no tendrá que tener el deber jurídico de soportar dicho daño. Asimismo, SOTO HERNÁNDEZ<sup>39</sup> añade que la antijuridicidad no tiene necesariamente que proceder porque la conducta del funcionario público sea contraria a derecho, sino porque el particular que la sufre no tiene simplemente el deber jurídico de soportar una lesión en los bienes corporales o incorporeales que integran el patrimonio. Concepto que históricamente ha sido acuñado con el nombre: “objetividad de la antijuridicidad”<sup>40</sup>.

En este sentido, resulta necesario traer a colación la doctrina asentada en la STSJ de Valencia<sup>41</sup> por el que se diferencia la responsabilidad derivada de actos jurídicos lícitos e ilícitos. Los actos lícitos serían aquellos en los que la responsabilidad de la administración no procederá ya que se entiende que ésta ha obrado correctamente y, por lo tanto, el daño no será antijurídico y el perjudicado tendrá el deber jurídico de soportarlo<sup>42</sup>. Téngase en cuenta que, a lo largo del desarrollo de la actividad urbanística, se producen daños inherentes a la prestación de servicios que no tendrán por qué desencadenar el derecho a la indemnización. Es decir, cualquier acto administrativo lícito, como por ejemplo una sanción administrativa o sin ir más lejos, la anulación de una licencia urbanística, por desfavorable que sea, no tiene por qué ser indemnizado por la Administración. Sin embargo, por otro lado, destacarían los actos ilícitos, que serían aquellos en los que se produce un daño efectivo, evaluable e individualizado y que, por tanto, sí detonarían la obligación de la administración de indemnizar al perjudicado.

---

<sup>37</sup> AVELINO, B. *op. cit.* p. 105.

<sup>38</sup> Cabe señalar que, en caso de que concurra dolo o culpa grave en el administrado, la Administración se libera de responsabilidad por la figura de la “*exceptio doli*”.

<sup>39</sup> SOTO HERNÁNDEZ, M.E., “Antijuridicidad del año en la responsabilidad administrativa”, *Revista de Ciencias Sociales*, volumen VII, 2, 2001, p. 268.

<sup>40</sup> Si bien es cierto que actualmente impera esta concepción de la antijuridicidad, tradicionalmente predominó la “*subjetividad de la antijuridicidad*” lo que llevaba demostrar la conducta dolosa o culposa de la administración con el fin de probar la existencia de un daño antijurídico.

<sup>41</sup> STSJ de 5 de diciembre de 2008 RJ 1862/2008

<sup>42</sup> STS de 19 de octubre de 2004 RJ 4407/2000 y STS 5 de febrero de 2008 RJ 773/2004.

Después de realizar este recorrido doctrinal y jurisprudencial, concluimos que los supuestos indemnizatorios no constituyen una lista cerrada, es decir, no agotan las posibilidades de acción resarcitoria de las autoridades públicas en el ámbito urbanístico. Habrá que valorar por tanto en cada situación, en concreto, si se cumplen los requisitos generales para apreciar un supuesto constitutivo de responsabilidad patrimonial que pueda ser imputable a la Administración.

### **3.2. Distinción entre la expropiación y la delimitación del derecho de propiedad por su función social**

Comenzaremos estableciendo la distinción entre estos dos conceptos atendiendo al artículo 33 CE:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

A lo largo de la explicación anterior, nos hemos referido al concepto del derecho de propiedad en su vertiente social, es decir, respecto del apartado dos. Entendiendo así, que la delimitación del derecho de propiedad llevada a cabo por la Administración se trata de una competencia ordinaria y que, por tanto, no requiere ser indemnizada, en la medida en que se limita a definir los contornos normales de dicho derecho, tal y como apunta el jurista GARCIA DE ENTERRÍA<sup>43</sup>. En cambio, el tercer apartado hace referencia al derecho de propiedad en su vertiente expropiatoria, que según el profesor TIRAGALLO<sup>44</sup>, sería el conjunto de actividades realizadas por la Administración dirigidas a la privación o restricción del interés patrimonial legítimo de un sujeto, conllevando el correspondiente resarcimiento del daño causado.

La doble dimensión que presenta el artículo 33 – como institución o derecho individual –, da lugar a consecuencias determinantes: en función de la calificación se

---

<sup>43</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional, el caso de la ley de costas”, *Revista de Administración Pública*, 141, 1996, p.133.

<sup>44</sup> TIRAGALLO B. F. M. *Licencias urbanísticas... op cit.* 154.

reconocerá o no un derecho de indemnización en beneficio a los afectados. Será por ello preciso identificar cuáles son los criterios específicos que nos permiten distinguir entre ambos conceptos. Hemos identificado los dos siguientes:

En primer lugar, recuérdese que uno de los tres requisitos que conformaba la antijuridicidad del daño era la individualidad del acto lesivo. En base a este criterio, si nos remitimos al concepto de expropiación inicialmente planteado en el art. 1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954<sup>45</sup> podemos observar que se refiere a: “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada”. Préstese atención a la palabra “singular”. Del mismo modo, la STC 227/1988<sup>46</sup> enfatiza que el concepto de expropiación se refiere no solo a las medidas ablatorias del derecho de propiedad en sentido estricto, sino a la privación de derechos individuales, es decir, cualquier afectación de un interés legítimo patrimonial personal. Con ello, se aprecia que el acto expropiatorio cumpliría los requisitos propuestos por el art. 139 LPAC y que por ello derivaría en un derecho de resarcimiento por parte de la Administración de los daños causados. En cambio, la delimitación del derecho de propiedad según el art. 33.2, incide en un fin general, como es la planificación y ordenación del suelo urbano. Aquí no se causaría un perjuicio a un individuo en concreto, sino que el planeamiento urbanístico afectaría a todo el conjunto de la demarcación territorial a la que aplica dicho Plan.

Basándonos en las indicaciones de GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>47</sup>, el segundo criterio en el que nos podemos apoyar para diferenciar ambas vertientes del derecho de propiedad lo encontramos en el artículo 53.1 CE. Este regula el contenido esencial de los derechos, como un espacio mínimo a proteger ante posibles usurpaciones estatales. Podemos analizar cómo opera este contenido esencial en la STC 227/1988 previamente citada, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de Costas por excederse en la extensión del dominio público marítimo. El Tribunal Constitucional impugna el notable abuso de la función social de derecho de propiedad y califica la actividad urbanística de expropiación, obligando así a la administración a indemnizar con los suficientes recursos los perjuicios causados. Por lo tanto, para concluir, cada vez que se produzca una transferencia coactiva de la propiedad privada al Estado afectando de forma

---

<sup>45</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa RJ BOE-T-1954-15431.

<sup>46</sup> STC 227/1988 de 29 de noviembre de 1988. RJ BOE-T-1988-29199.

<sup>47</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Las expropiaciones... *op cit.* 136.

flagrante al contenido esencial del derecho de propiedad, estaremos ante el art. 33.3 CE y habrá que resarcir el daño provocado mientras que, si no se afecta al contenido mínimo, estaremos, en el supuesto del art. 33.2 CE y la actuación administrativa estará amparada por el carácter social del derecho de la propiedad, no teniendo que proceder así a la indemnización.

En relación con el contenido esencial de los derechos, la jurisprudencia administrativa<sup>48</sup> ha invocado numerosas veces el principio de la proporcionalidad, el cual es perfectamente útil a la hora de distinguir entre los dos conceptos de propiedad. Así, según el experto MACÍA HERNÁNDEZ<sup>49</sup>, cuando una medida es desproporcionada, libera al afectado del deber jurídico de sufrir los daños derivados de ésta. Por ello, tiene sentido que, en los casos expropiatorios, al vulnerarse desproporcionalmente el contenido del derecho de la propiedad, opere la indemnización<sup>50</sup>. Para el correcto uso de este principio, hay que atender a las indicaciones de DESDENTADO<sup>51</sup>, que lo desglosa en tres fases: primero hay que comprobar si la decisión a tomar es idónea para el fin perseguido; segundo, que la Administrado ha aplicado la solución menos gravosa posible; tercero, que no haya desventajas que compensen las ventajas de la decisión adoptada. En el caso de que estos pasos no se cumplieran, habría que anular la resolución administrativa.

Resulta necesario mencionar que, aunque estemos aplicando este principio en cuestiones directamente relacionadas con el derecho de la propiedad, es totalmente válido para cualquier otra actividad del abanico urbanístico. Por ejemplo, una sentencia del TEDH de 24 de septiembre<sup>52</sup>, declaró una medida, impuesta por el gobierno sueco, desproporcional, al establecer un plazo de prohibición de construcción excesivamente extenso y para más *inri*, sin ofrecer alternativas para reducirlo. Esto provocaba un daño antijurídico en los sujetos que debía ser debidamente compensado. Aunque, si el plazo de tiempo hubiera sido razonable, no tendría porqué haber procedido la administración

---

<sup>48</sup> STS 7 de febrero de 1987 en cuyo fundamento jurídico 1 establece: “*los medios usados por la Administración deberán ser proporcionados, no excesivos, en relación con la finalidad perseguida*”.

<sup>49</sup> MACÍA HERNÁNDEZ, J. op cit. p.9.

<sup>50</sup> vid. este principio opera tanto en cuestiones directamente relacionadas con el derecho de la propiedad – como lo que estamos analizando en esta sección – como en cualquier otra actividad del abanico urbanístico. Por ejemplo, en la sentencia del TEDH de 24 de septiembre

<sup>51</sup> DESDENTADO E. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Pamplona, 1999. p. 163.

<sup>52</sup> Sentencia TEDH de 24 de septiembre de 1982 sobre Sporrang y Lönnrth contra Suecia. RJ 1982/5

Suecia a indemnizar a los sujetos afectados, pues la prohibición temporal *per se* era totalmente legítima.

Para finalizar, teniendo en cuenta que una medida desproporcionada podría convertir un caso de delimitación del derecho de la propiedad por razones sociales en un acto expropiatorio indemnizable, la ley establece unas precauciones para garantizar dicha proporcionalidad. Un ejemplo claro lo vemos en las exigencias medioambientales que los planeamientos urbanísticos están obligados a cumplir. Véanse los requisitos establecidos por el art. 7 del Texto Refundido de la LEIA<sup>53</sup>, en el se obliga al promotor de la edificación a estudiar y cuantificar los impactos ambientales en cada uno de los proyectos que lleve a cabo – un criterio, cuanto menos, proporcional. Como podemos apreciar, el poder de la administración, por discrecional que sea en los casos en ordenación urbanística, siempre está sujeto a unos mínimos reglados tal y como se apuntaba a comienzo del trabajo.

#### **4. ANÁLISIS DE CASOS INDEMNIZATORIOS EN EL ÁMBITO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS**

Habiendo aclarado en el capítulo anterior que no podemos sujetar la acción resarcitoria de la Administración pública a unos supuestos específicos, vamos a estudiar la responsabilidad patrimonial de la administración con respecto a las licencias urbanísticas desde dos puntos de vista: primero, respecto de los casos expresamente previstos en la ley y segundo, respecto del resto de posibles casos no tipificados, para lo que recurriremos a la jurisprudencia pronunciada al respecto.

##### **4.1. Casos tipificados en la Ley**

Dentro de esta sección estudiaremos cuatro supuestos indemnizatorios: la responsabilidad patrimonial por el otorgamiento de licencias ilegales, por la demora injustificada en el otorgamiento de éstas, por la denegación improcedente y la indemnización por revocación de licencias. Los tres primeros supuestos corresponderán al art. 48 LS/15, concretamente a su apartado d), en el que se regula la responsabilidad

---

<sup>53</sup> Texto Refundido de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero (BOE -A-2008-1405).

patrimonial de la Administración pública en el ámbito específico de las licencias urbanísticas. El último de ellos, si bien no es un supuesto de responsabilidad patrimonial sino de indemnización expropiatoria, nos parece interesante abordarlo, pues incide directamente en el terreno de las licencias municipales.

#### **4.1.1. Otorgamiento de licencias ilegales**

Este sería el caso en el que la Administración anula una licencia urbanística que previamente había sido otorgada, normalmente en base a cambios en el PGOU. Estos cambios provocan que una licencia inicialmente válida pase a ser ilegal provocando en el perjudicado a una lesión patrimonial que deberá ser indemnizada tal y como expresa el artículo 48 d) LS/15. Sin embargo, dicho artículo parece entrar en colisión con el precepto 32.3 LRJSP, que en palabras de ALONSO GARCÍA<sup>54</sup>, constituye una “clausula de no indemnizabilidad”, al establecerse que la simple anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso– administrativo, no presupone derecho a indemnización. A esto se suma la doctrina asentada por el profesor BLASCO ESTEVE<sup>55</sup> que apuntaba: “solo deberían ser resarcibles aquellos actos administrativos que incurrieran en ilegalidades inexcusables, constitutivas del funcionamiento anormal de los servicios públicos”. Se puede percibir cómo incluso en supuestos indemnizatorios taxativamente recogidos en la Ley, se inmiscuye el poder discrecional de la Administración con el fin de eximir la correspondiente responsabilidad patrimonial de ésta.

Resulta necesario hacer referencia a la STS de 20 de febrero de 1989<sup>56</sup>, por la que se resuelve esta incoherencia. Por un lado, el Abogado del Estado defendía que “no toda anulación de actos administrativos debía dar lugar a la indemnización, solo los ilegítimos y que, a la vez, era necesario conceder a la Administración cierto margen de tolerancia que le permitiera eximirse de responsabilidad en los casos de cuestiones discutibles”. El Tribunal Supremo rechaza dicho argumento porque el hecho de que se exija una ilegalidad concreta es contrario al carácter objetivo de la responsabilidad recogido en el

---

<sup>54</sup> ALONSO GARCÍA, C. “La responsabilidad patrimonial de la administración por denegación ilegal de licencias de urbanismo” *Revista de Administración Pública*, 127, Enero – abril, 1992, p. 212. Vid. Téngase en cuenta que dicho autor se estaría refiriendo al artículo 142.4 LRJPPC, que era la ley vigente en su tiempo. Del mismo modo, se tomarían como referencia los supuestos indemnizatorios recogidos en la Ley del Suelo del año 1992 o 1976.

<sup>55</sup> BLASCO ESTEVE, A. *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, p. 222.

<sup>56</sup> STS de 20 de febrero de 1989 RJ 1989/2526

artículo 106 CE. En definitiva, el Tribunal se apoya en el concepto de la objetivación de la antijuridicidad que previamente apuntábamos. Respecto de esta misma sentencia, el profesor DOMENECH PASCUAL<sup>57</sup> añade que carece de sentido liberar de responsabilidad de la Administración en los casos de “cuestiones discutibles” puesto que a no ser que la Administración se allane a la pretensión del administrado, en todos los procesos urbanísticos existirá una cierta discusión y por tanto, algo que se constituye como una regla general, como es el artículo 106 CE, se convertiría en una excepción.

Habiendo aclarado que el fundamento de la indemnización no está en el carácter subjetivo de la actividad administrativa sino en el carácter objetivo de la ilegalidad del daño, vamos a analizar, apoyándonos en la STS de 9 de abril de 2007<sup>58</sup>, cuáles serían los daños a indemnizar: no solo los derivados de la anulación de la licencia sino, todos los relacionados con la imposibilidad de continuar con su actividad, incluyendo la demolición de lo ya realizado<sup>59</sup>. La misma Sentencia, en su FJ 5º, hace alusión a la STS de 20 enero de 2005<sup>60</sup>, por la que se determina que este supuesto indemnizatorio es el correlativo al aplicable en casos de revocación de licencias – cuestión que ponemos en duda y que valoraremos en el cuarto supuesto indemnizatorio del presente epígrafe.

#### ***4.1.2. Responsabilidad por demora injustificada en el otorgamiento de la licencia***

El segundo supuesto que trataremos tiene que ver con los retrasos de la Administración en los procesos de otorgamiento de licencias. Lo lógico sería que, ante una demora, entrara en juego el silencio administrativo positivo y el administrado diera por concedida su solicitud, presuntamente, de modo que, por este mecanismo, siempre quedaría excluida la responsabilidad patrimonial por daños. Sin embargo, el art. 5 Reglamento de Disciplina Urbanística (en adelante, RDU) indica, expresamente, que toda facultad adquirida por silencio administrativo que sea contraria a los Planes de

---

<sup>57</sup> DOMENECH PASCUAL, G. “La responsabilidad patrimonial de la administración por actos jurídicos ilegales, ¿responsabilidad objetiva o culpa?”, *Revista de Administración Pública*, 183, septiembre – diciembre, 2010, p.198.

<sup>58</sup> STS 9 de abril de 2007 RJ 149/2003

<sup>59</sup> Vid. entre estos daños destacarían: los honorarios de dirección de obra y del proyecto, las tasas municipales, los gastos notariales, registrales y tributarios en relación con la declaración de la obra nueva, los gastos de demolición, el lucro cesante etc. tal y como afirma MONTORO CHINER M. J. *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983, p. 337

<sup>60</sup> STS 20 de enero de 2007 RJ 4644/2001

Ordenación y en general al resto de normativa urbanística<sup>61</sup>, será nula. Esto nos lleva por tanto a distinguir dos supuestos, en función de si la licencia concedida presuntamente se ajusta o no a la normativa urbanística.

Respecto al primer caso, el perjudicado tendrá derecho a ser indemnizado, pues MONTORO CHINER<sup>62</sup> reconoce el funcionamiento irregular de la administración en dos aspectos, no solo por el mismo hecho denegatorio de la licencia, que acarrea unas consecuencias lesivas sobre el perjudicado, sino porque al retrasarse en autorizar la licencia, obliga al administrado a acudir al arduo mecanismo del silencio administrativo. Nos referimos a éste como arduo porque tradicionalmente un gran sector doctrinal, presidido por autores como PEREZ SERRANO, GARRIDO FALLA o ROYO – VILLANOVA<sup>63</sup>, han puesto de relieve la peligrosidad que conlleva para el interés público, el carácter absurdo del mismo y su inutilidad. Concretamente, en palabras de FORADADA<sup>64</sup>:

“Si la legislación exige a la Administración tener una postura intervencionista en la actividad de los particulares, por entender que ese control es imprescindible para garantizar la adecuación de las conductas individuales con el interés público, no deja de ser un contrasentido el que exista el silencio administrativo”

Dentro de este supuesto destacamos la STS de 16 de marzo de 1984<sup>65</sup>, en la que un Ayuntamiento declara nula una licencia concedida mediante silencio administrativo positivo. El particular reclama, por ello, la indemnización por daños y perjuicios sufridos y el Tribunal Supremo le da la razón, al entender que “la licencia no es contraria a las prescripciones legales, debiéndose entender por otorgada”.

---

<sup>61</sup> El resto de normativa urbanística sería la relativa a la Ley del Suelo, los Planes de Ordenación, Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras sobre el uso del suelo y edificación. vid. STS de 28 de enero de 1986

<sup>62</sup> MONTORO CHINER, M. J. *op cit.* p. 195.

<sup>63</sup> PEREZ SERRANO, N “El silencio administrativo ante la doctrina jurisprudencial” *Boletín del Colegio de Abogados de Madrid*, 1951; GARRIDO FALLA, “La llamada doctrina del silencio administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 16, 1955, p. 98; ROYO – VILLANOVA, S. *Elementos del Derecho administrativo*, 1, 1952, p. 106.

<sup>64</sup> FORADADA, J.A "El retraso de la Administración y el silencio administrativo." *Revista de Administración Pública*, 51, 1966. p.303

<sup>65</sup> STS 16 de marzo de 1984 RJ 1984/1405

Respecto del segundo caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración no se extiende a los casos de concesión de licencias presuntas, contrarias a la normativa urbanística. En esas situaciones, el administrado perderá su derecho a la indemnización, tal y como podemos apreciar en la STS 19 de febrero de 1980<sup>66</sup>, por la que se indica que: “para que tenga lugar la normal virtualidad del silencio administrativo, es necesario que la petición inicial cumpla todos los requisitos exigidos [...] y no sea contraria al Ordenamiento jurídico”.

#### ***4.1.3. Responsabilidad por denegación improcedente***

Aunque a primera vista este supuesto indemnizatorio se asimile mucho a los anteriores, simplemente se refiere a aquellas situaciones en las que la Administración Pública deniega, indebidamente, una licencia que era conforme a lo establecido en el PGOU, surgiendo así la responsabilidad patrimonial por daños. Para que la lesión sea indemnizable, el perjudicado tendrá que acreditar la producción de los daños sufridos y tendrá que comprobar su derecho al otorgamiento de la licencia. En este sentido, destaca la STS 27 de marzo de 2003<sup>67</sup>, la cual versa acerca de una reclamación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Tudela, por denegar una licencia de obras, que, conforme al ordenamiento urbanístico, estaba permitida.

A pesar de que de este supuesto indemnizatorio parezca no necesitar mucho desarrollo, presenta un aspecto muy interesante a destacar: la objetividad de la antijuridicidad, que, normalmente beneficia al administrado y perjudica a la Administración, aquí opera de forma contraria. Esto es así, porque una denegación improcedente, por lo general, debería estar indemnizada con un mayor importe que en otros supuestos, como sería la anulación de licencias ilegales, por ejemplo, ya que en un caso el daño deriva de una actitud omisiva o negligente de la Administración mientras que en el otro deriva de un simple cambio normativo. Sin embargo, debido al principio de responsabilidad objetiva, solo habría que valorar el plano objetivo (simplemente el perjuicio sufrido, que en los dos casos sería el mismo), no pudiendo entrar en detalle en el plano subjetivo (actuación culposa o no de la Administración), que es precisamente lo que ponderaría más o menos el importe indemnizatorio.

---

<sup>66</sup> STS 19 de febrero de 1980 (1987)

<sup>67</sup> STS 27 de marzo de 2003 RJ 339/2000

#### **4.1.4. Indemnización por revocación de una licencia**

La Administración pública está facultada para revocar actos administrativos, pudiendo declarar extinguidos los efectos que los actos favorables, dando lugar así a la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados al afectado. Si bien el art. 109 LPAC limita la revocación a los actos desfavorables exclusivamente, el art. 16 del Reglamento de Reglamiento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (en adelante, RSCL) no establece limitaciones para las licencias locales y el art. 42 de la LS/15 tampoco. Por tanto, aunque con carácter general la Administración pública tenga coartada esta libertad para revocar licencias, como hemos visto, hay excepciones que se lo permiten. Normalmente en base a criterios de legalidad, como sería el caso en el que la licencia no respetara el ordenamiento urbanístico, pero también de oportunidad, en donde imperaría un poder discrecional notorio, pues la administración podría revocar ciertos actos favorables solo porque no corresponden con el interés general del proyecto que amparan, por ejemplo. Aún así, a primera vista esto no supone un gran problema, ya que el administrado estaría protegido mediante el derecho a ser indemnizado. Sin embargo, esto no es del todo cierto. En este caso entra de nuevo en juego el art. 5 RDU ya que se entiende que, tras suspenderse los efectos de una sentencia presunta contraria al ordenamiento jurídico y excluirse así el derecho a la indemnización, la Administración normalmente anulará o revocará la licencia. Por tanto, como se considera que estaríamos ante una extensión de ese supuesto, la Administración quedaría eximida de su responsabilidad indemnizatoria. En base a esto, compartimos la opinión de TIRAGALLO<sup>68</sup>, que ha puesto de relieve el contrasentido que supone liberar a la Administración Pública de su deber indemnizatorio cuando precisamente los perjuicios que debería compensar derivan de su inactividad. En otras palabras, quiere decir que, el hecho de que el particular acuda al silencio administrativo como un mecanismo de defensa ante el incumplimiento de la obligación de resolver de la Administración, le acaba provocando prácticamente un perjuicio, que es la privación del derecho a ser indemnizado, lo cual es totalmente ilógico. Para más *inri*, REBOLLO<sup>69</sup> subraya la inseguridad jurídica que esta operativa genera, ya que, si la mínima distinción entre la licencia presunta y el PGOU detona la pérdida del derecho de resarcimiento, es muy

---

<sup>68</sup> TIRAGALLO B. F. M. *op cit.* 156

<sup>69</sup> REBOLLO, M “La responsabilidad de la Administración local” *Tratado de Derecho Municipal*, vol I, 2º Ed Civitas, 2003, p. 866.

probable que el administrado no quiera correr el riesgo de usar la herramienta del silencio administrativo y “se quede pendiente de la respuesta expresa y al albur de una contestación tardía”, tal y como establece el autor. En definitiva, el art. 5 sirve de comodín para las administraciones públicas para eludir el deber indemnizatorio cuando revoca licencias urbanísticas en base al art. 16 RSCL y 42 LS/15 mencionados previamente.

Hasta ahora hemos tratado casos de revocaciones directas de licencias, pero existe otro supuesto particular, que sería la revocación indirecta, que tendría lugar cuando, después de que la licencia haya sido concedida de acuerdo con la normativa vigente, la Administración la vacía de contenido, impidiendo que se lleve a cabo el proyecto. En muchas ocasiones esto ocurre porque la Administración sujeta la licencia a una serie de requisitos que luego, llevado el caso a la práctica, modifican considerablemente el proyecto. De aquí, derivan una serie de daños y perjuicios que habrá que indemnizar.

Para finalizar, abordaremos la cuestión previamente planteada sobre la asimilación que la jurisprudencia viene haciendo de los casos de revocaciones indirectas con los relativos a las concesiones de licencias ilegales. Lo podemos apreciar, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, (en adelante STSJ) de Castilla y León de 24 de enero de 2003<sup>70</sup>, en la que, tratándose de un caso de revocación de una licencia urbanística establece en su FJ 2º: “con respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración podrá acudir por razones de analogía al régimen jurídico de la indemnización para los supuestos de concesión de licencia ilegal”<sup>71</sup>. Llegados a este punto y teniendo en cuenta que la licencia que la Administración revocaría es perfectamente válida, nos sumamos de nuevo a la preocupación de TIRAGALLO<sup>72</sup>: ¿no tendría más sentido asimilar las revocaciones indirectas a las directas y no a la concesión de licencias ilegales? Pues desde el punto de vista indemnizatorio, hay un cambio sustancial entre ambos tipos. En los casos de revocación directa, la Administración deja sin efectos una licencia que era perfectamente válida, lo que le llevará a conceder una indemnización mucho mayor que en los supuestos en el que la licencia devenga ilegal en base a un cambio normativo. Equiparar la revocación indirecta a este segundo caso carece

---

<sup>70</sup> STJ 86/2003 de Castilla y León de 24 de enero RJCA 2003/982

<sup>71</sup> Vid. La misma sentencia en su FJ 4º establece: “Ha de aplicarse dicho régimen no porque estemos ante una licencia ilegal, sino porque la jurisprudencia ha aplicado tal régimen a los casos de actos indirectos o revocaciones implícitas que impiden la eficacia de una licencia otorgada”.

<sup>72</sup> TIRAGALLO B. F. M. *op cit.* 157

de lógica, ya que el daño sufrido por el administrado, que no tiene nada de culpa en que la administración impida la ejecución de su licencia, no quedaría del todo sufragado.

## **4.2. Casos no tipificados en la Ley**

Los siguientes supuestos que veremos han sido objeto de multitud de diversas clasificaciones por parte de la doctrina. Sin embargo, hemos decidido esbozar la propia, centrándonos únicamente en cuatro casos principales. Esto es porque, en primer lugar, consideramos que son los que más se producen y en segundo, porque su estudio nos será verdaderamente útil de cara a analizar el caso de las obras de Gran vía en Madrid en el capítulo 5. Antes de comenzar a desarrollarlos, cabe repetir que los supuestos indemnizatorios constituyen una lista abierta y que en nuestro caso solo abordaremos cuatro supuestos de muchos más que pueden tener lugar a lo largo de la actividad urbanística.

### **4.2.1. La inactividad de la Administración Pública**

La inactividad de la Administración Pública se puede entender como una de las mayores carencias del sector público en tanto en cuanto contraviene el deber de diligencia funcional regulado en el art. 103 CE. Este deber significa que la Administración, es el único poder del Estado que posee exclusivamente potestades funcionales que son aquellas que se ejercitan en interés ajeno, por ello una omisión o un comportamiento pasivo ante reclamaciones o peticiones que le son formuladas, estarían vulnerando el papel intrínseco de ésta. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA)<sup>73</sup> señala las causas para impugnar la inactividad, las cuales son: en primer lugar, deberá existir un deber legal de actuar. En segundo lugar, se requiere que tenga lugar la omisión de la actividad jurídica y finalmente, se exige que la actividad a desarrollar sea materialmente posible.

Partiendo de la base inicialmente planteada, las relaciones jurídicas de la Administración siempre serán mixtas de modo que una omisión del deber de actuación suele ser palpable. Sin embargo, la verdadera dificultad está en los deberes implícitos que tendría que tendría la Administración bajo su potestad discrecional. Deberes que, al no

---

<sup>73</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso – administrativa. (BOE-A-1998-16718).

estar recogidos expresamente en la ley, no pueden ser exigibles fácilmente, lo que ofrece a los entes administrativos un margen de libertad amplio tanto para actuar como para no hacerlo<sup>74</sup>. Por ejemplo, en la STS de 12 de febrero de 1980<sup>75</sup> se reconoce el derecho de resarcimiento a un particular que, tras realizar unas obras después de que se le concediera la licencia oportuna, provocó unos daños a terceros que podrían haberse evitado si la Administración hubiera tomado las medidas técnicas necesarias. Independientemente de que la Administración tuviera que intervenir en ese caso o no, estableciendo las medidas necesarias, cabe señalar que ésta posee otros deberes, como el de inspección de la actividad urbanística, que le obligarían de todos modos a seguir la correcta ejecución de las licencias que concede, lo que coarta, en cierto modo, el poder discrecional de los entes administrativos.

#### **4.2.2. Prestación de información urbanística equívoca**

El artículo 5 de la LS/15 regula los derechos del ciudadano y entre ellos reconoce, en su apartado “c” y “d” el derecho a acceder a la información de la que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación urbanística, la evaluación ambiental, así como cualquier dato específico sobre una finca determinada. Expertos en la materia como MONTORO CHINER<sup>76</sup>, han subrayado el imprescindible papel que juegan las facultades de información, llegando a establecer: “son el primer eslabón de una cadena que influye de forma directa en el ejercicio del derecho a edificar”. De la misma manera, el Tribunal Supremo ha venido reconociendo numerosas veces la importancia de este tipo de facultades determinando así: “la célula urbanística informó con error al consultante, dando lugar a la producción de los consiguientes daños y perjuicios que obligan al Ayuntamiento a su indemnización correspondiente”<sup>77</sup>.

Uno de los aspectos esenciales a la hora de cuantificar el daño sufrido consiste en valorar la confianza que, el administrado deposita en la administración pública, lo que le lleva a iniciar trámites de preparación, que finalmente, no acaban usándose, perdiéndose un dinero y tiempo que deberá ser compensado. Por lo tanto, todos estos gastos en los que

---

<sup>74</sup> Vid. La desviación de poder por omisión ha sido estudiada en profundidad por SORIANO GARCIA, J.E “Hacia el control de la desviación de poder por omisión” *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40, enero-marzo, 1984, pp.173.

<sup>75</sup> STS de 12 de febrero de 1980 RJ 1980/707

<sup>76</sup> MONTORO CHINER *op cit.* 258.

<sup>77</sup> STS de 6 de junio de 1981 RJ 1981\2551

incurra (desde una tasación a la elaboración de un proyecto urbanístico), deberán incluirse en el cómputo total de la indemnización, tal y como expresó el TSJ de Navarra en su sentencia de 21 de junio de 2002<sup>78</sup>.

#### **4.2.3. *Suspensión o paralización de los efectos de una licencia urbanística***

Ya desde la LS/76 podíamos ver cómo, en su artículo 186.1, el legislador facultaba a la Administración a suspender o a paralizar ciertos actos administrativos que pudieran constituir una infracción urbanística. Esta facultad, por lo general, no desencadenaba la obligación de indemnizar a los perjudicados ya que se solía recurrir a ella como una mera medida cautelar ante posibles infracciones. A día de hoy la regulación no ha cambiado. Aquí se englobarían todos aquellos casos en los que la Administración suspende unas obras porque presume que se están llevando a cabo sin licencia, o que ésta es ilegal o incluso que ha caducado.

Si las presunciones fueran erróneas, la Administración tendría que indemnizar los daños causados ya que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportarlos. Ahora bien, en la mayoría de los casos, estas situaciones tienen lugar en el contexto de la contratación pública y en concreto, en los contratos de obra, en los que se recoge el principio de riesgo y ventura. En este sentido, la STS de 3 de febrero de 2000<sup>79</sup> sostiene que, los entes administrativos solo tendrán que resarcir el daño causado<sup>80</sup> ante la suspensión temporal de los contratos, siempre y cuando éstos hayan obrado negligente o culposamente ya que, si no se diera esta conducta, cualquier perjuicio provocado sobre terceros por la suspensión de a obra quedaría a cargo del contratista, que, por el principio de riesgo y ventura, estaría obligado a asumirlos.

Merece traer a colación los análisis jurisprudenciales llevados a cabo por la profesora BARRERO RODRÍGUEZ<sup>81</sup> en esta materia, especialmente respecto del *quantum* indemnizatorio que debe recibir el contratista en caso de sufrir un daño antijurídico. La cuestión es que, si el plazo de suspensión de ejecución de las obras era superior 1 año,

---

<sup>78</sup> STS de 21 de junio de 2002 RJCA 2002/799

<sup>79</sup> STS de 3 de febrero de 2000 RJ 2000/1587

<sup>80</sup> Esto es conforme al artículo 203.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

<sup>81</sup> BARRERO RODRIGUEZ, M.C. “La suspensión de la ejecución del contrato de obra pública”. *Revista de Administración Pública*, enero – abril 1997, 142 p. 136.

entraban en colisión dos posibles indemnizaciones<sup>82</sup> que, en ocasiones, los tribunales consideraban compatibles y en otros casos no. Inicialmente, la tendencia jurisprudencial mantenida<sup>83</sup> reconocía la incompatibilidad, puesto que se apoyaba en el tenor literal del artículo 162 Reglamento de Contratación de obras del Estado (en adelante, RCE), que establecía: “el contratista tendrá la opción entre solicitar la indemnización a que se refiere el artículo 148 del presente Reglamento o instar la resolución del contrato con los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo”. Sin embargo, a partir de la STS de 30 de diciembre de 1983<sup>84</sup> se produce un giro radical y el Tribunal Supremo asienta jurisprudencia reconociendo la compatibilidad entre las dos opciones indemnizatorias:

“cuando la suspensión temporal se prolonga un año, el contratista adquiere un nuevo derecho – la indemnización del lucro cesante o beneficio industrial del art. 53.3 LCE – lo que no puede suponer la desaparición del derecho anterior – la indemnización del daño emergente que el contratista adquirió *ope legis* por el simple transcurso de 6 meses de la suspensión”.

Nos ha parecido conveniente entrar en detalle en este aspecto puesto que será el supuesto indemnizatorio en el que nos basaremos en el último punto.

Por otro lado, también cabe puntualizar que la Administración en numerosas veces se refugia en el amparo de la ley, justificando cualquier suspensión o paralización como una medida de prevención de modo que su actuación se limita al cumplimiento normativo. Más adelante, veremos supuestos, como por ejemplo la paralización de obras como consecuencia del descubrimiento de yacimientos arqueológicos, en los que esta actitud de la Administración es muy común. De acuerdo con la magistral STS de 22 de junio de 2015<sup>85</sup>, habrá que atender a si la medida se trata de una limitación general impuesta por ley y proporcionada al fin que se persigue o si en cambio, es una limitación individual que conlleva un sacrificio desproporcionado para los afectados.

---

<sup>82</sup> Por un lado, la indemnización reconocida en el art. 49 LCE y art. 148 RCE una vez han pasado 6 meses desde la paralización de las obras y, por otro lado, la derivada del art. 53.3 LCE y 162.1 y 4 del RCE, por la que reconoce la indemnización por el importe de las obras realizadas y el beneficio industrial perdido compensado en un 6% en caso de acordarse la resolución del contrato por suspensión temporal de las obras en un plazo superior a un año.

<sup>83</sup> STSS de 23 de febrero de 1979 y 7 de marzo de 1981, respectivamente RJ 1979/978, RJ 1981/935

<sup>84</sup> STS de 30 de diciembre de 1983 RJ 1983/6843

<sup>85</sup> STS de 22 de junio de 2015 RJ 2015/3202

#### ***4.2.4. Daños y perjuicios causados por la ejecución de obras***

Dentro de este supuesto analizaremos la responsabilidad de la Administración ante terceros por los daños y perjuicios que una licencia ilegal pudiera ocasionar. Mayoritariamente esto se produce en el ámbito de las licencias de obra por lo que nos centraremos en ese tipo de licencias urbanísticas. Siguiendo el planteamiento expuesto en el primer supuesto indemnizatorio tipificado, si la administración está obligada a compensar los daños y perjuicios ocasionados como motivo de la concesión de una licencia ilegal, con mayor razón, tendrá que sufragar los que ocasione a terceros que hayan visto obstaculizada su actividad por los efectos desplegados de una obra ilegal. En este sentido se ha pronunciado CLAVERO ARÉVALO<sup>86</sup>, recordando que en estos supuestos aplica la exoneración de la responsabilidad administrativa y que por ello el perjudicado podría no solo interponer una acción civil contra la constructora o promotora en cuestión, sino también podría ejercer una acción de responsabilidad frente a la administración pues no tiene el deber jurídico de soportar el daño causado por la obra. Aun así, cabe señalar que, si mediara dolo o negligencia, ésta no cabría, en base al mencionado artículo 39 RDU y la administración podría repetir contra el titular de la licencia.

Del mismo modo, cabe añadir que, dentro de este supuesto se integrarían todas las lesiones patrimoniales derivadas de la realización de obras de demolición o de urbanización (agrietamientos, privación de accesos, descubrimiento de cimentación, problemas de desagües, cambios en los rasantes de las vías públicas...). No obstante, a cada caso particular habrá que aplicar el criterio de proporcionalidad puesto que no todos los daños son resarcibles. De hecho, la línea es muy estrecha y autores como PANTELEÓN PRIETO<sup>87</sup>, han calificado muchos de estos posibles daños como “sacrificios” subsumiéndolos dentro de lo que se llamaría “el funcionamiento normal de los servicios públicos” o lo que inicialmente denominábamos “actos jurídicos lícitos”. Destacamos así la sentencia de 14 de junio de 2001<sup>88</sup>, en la que el Tribunal Supremo estableció que, ante una modificación del trazado de una vía pública, solo cabe indemnización por parte de la Administración si esta medida de ordenación urbanística

---

<sup>86</sup> CLAVERO ARÉVALO M.F. “El nuevo régimen de las licencias de urbanismo” Ed. Civitas, Madrid, 1976, p. 116

<sup>87</sup> PANTELEÓN PRIETO “Los anteojos de un civilista: hacia una revisión del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. Derecho Administrativo, 1994, pp. 247-248.

<sup>88</sup> STS de 14 de junio de 2001 RJ 2001/1721

ha privado el acceso al administrado, es decir, si existe una lesión real. En el caso en concreto, tan solo se produce un mero cambio de trazado, sin llegar a restringir el acceso a titular del derecho, por lo tanto, el Tribunal desestima el recurso planteado.

## **5. ESTUDIO DEL CASO DE LAS OBRAS DE GRAN VÍA EN MADRID**

Nos ha parecido pertinente aplicar los conocimientos adquiridos al análisis de un caso de actualidad. Hemos escogido este en concreto por dos motivos principales: en primer lugar, visibiliza muy bien la relación entre la discrecionalidad técnica de la Administración y las licencias urbanísticas y, en segundo lugar, versa sobre supuestos indemnizatorios no tipificados, lo que nos permitirá estudiar cómo éstos se conyugan en la práctica. Comenzaremos exponiendo los hechos y concluiremos con un análisis jurídico acerca de lo acontecido.

### **5.1. Análisis de los hechos<sup>89</sup>**

A grandes rasgos nos encontramos ante un caso en el que la Comunidad de Madrid sacó a concurso la ampliación de la estación de Gran Vía sin prever que podía haber restos arqueológicos susceptibles de protección, lo que ha provocado la suspensión de las obras hasta fecha indefinida.

La licitación se publicó el 17 de octubre de 2017 y a ésta se presentaron 18 empresas candidatas, siendo la mayor oferta propuesta de 4.935.809€ y la más baja de 3.107.114€. Se adjudicó precisamente la obra a la empresa SANDO CONSTRUCCIÓN S.A. (en adelante, Sando) que fue la que propuso esta última oferta y que además sugirió un descuento del precio de licitación en un 40% bajo la premisa de que no existirán obstáculos geológicos; sin embargo, no resultó ser así.

Las obras consistían en aumentar el tamaño de 909 a 2000 metros cuadrados y construir un túnel peatonal que uniera la estación de metro de Gran Vía con la de Cercanías de Sol. Antes de que la ampliación de la estación saliera a concurso, la

---

<sup>89</sup> Al ser un caso reciente y carecer de suficientes datos, para llevar a la cabo el análisis de los hechos nos hemos apoyado de artículos periodísticos, que son los siguientes: BELVER M. “El metro sacó a concurso las obras sin prever que podía haber restos arqueológicos” *El Mundo*, 18 octubre 2018. Y BLASCO, P “La inauguración del Metro de Gran vía se retrasa tras hallar restos históricos”, *Vozpopuli*, 1 septiembre 2018.

Consejería de Transportes Viviendas e Infraestructuras llevó a cabo las investigaciones geológicas pertinentes con el fin de asegurar la ausencia de yacimientos arqueológicos. La importancia de estos estudios era sustancial puesto que el riesgo de que se encontraran restos era sumamente elevado ya que hace en 1919 el prestigioso arquitecto Antonio Palacios diseñó dos vestíbulos en las inmediaciones de la estación. El departamento gubernamental estimó que estos restos se eliminaron en el año 1949, cuando se instalaron las escaleras mecánicas de la estación, sin embargo, parece ser que no fue así. Debido a esto, la asociación Madrid, Ciudadanía y Patrimonio (MCyP) denunció ante la Fiscalía de Urbanismo un delito contra la conservación del patrimonio<sup>90</sup> y el mes de agosto del año 2018, la Dirección General de Patrimonio pasó a asumir el control de las obras estableciendo la suspensión de las mismas hasta fecha indeterminada.

Todo esto no solo ha provocado que la obra se retrase aproximadamente un año<sup>91</sup> y se incremente el coste en 3,5 millones de euros, sino que un total de 260 negocios se queden aislados, poniendo en riesgo así más de 6 millones de facturación y aproximadamente 80 puestos de empleo.

## **5.2. Análisis jurídico**

A primera vista en el presente caso nos encontraríamos los cuatro supuestos indemnizatorios reflejados: el más claro y evidente el supuesto de suspensión o paralización de los efectos de la licencia de obra como medida de prevención ante los hallazgos históricos, en segundo lugar, destacaría la responsabilidad por los daños y perjuicios causadas a terceros por la ejecución de la misma, en tercer lugar, el supuesto relativo a la prestación de información errónea, pues la Administración no informó debidamente del riesgo geológico y finalmente, también encontraríamos en cierto modo reflejada la inactividad de la Administración, ya que queda demostrada una clara actuaciones omisiva al no llevar a cabo todos los estudios necesarios para conocer el estado geológico de la zona donde se iban a realizar las obras.

---

<sup>90</sup> MCyP basó sus alegaciones en la DT 1º de la Ley de Registro de Patrimonio que reconoce todas las estaciones de trenes anteriores a 1936 como bienes de interés patrimonial (BIP) de modo que los diseños llevados a cabo por Antonio Palacios, al datar de 1919, eran competencia de la Dirección General de Patrimonio.

<sup>91</sup> La fecha prevista de finalización de las obras era el 13 de abril de 2018.

El análisis jurídico lo dividiremos en función de dos del total de sujetos afectados, que serán, por un lado, los negocios colindantes a las zonas de la obra y, por otro lado, la empresa Sando.

Respecto al caso de los negocios de las inmediaciones de Gran Vía, cabe señalar que estos se ven afectados tanto por la paralización de las obras con carácter general como por el despliegue de la ejecución de la misma, que conlleva un vallado desproporcionado inhabilita el paso peatonal a más de 95.000 transeúntes diarios. Consideramos que daño cumple el requisito de la antijuridicidad y que por tanto los afectados no tendrán el deber jurídico de soportarlo. Esto es porque el perjuicio cumple los requisitos del artículo 32.2 LRJSP: es efectivo, en tanto en cuanto ya han sufrido pérdidas sustanciales y su pretensión no se basa en un caso hipotético, es un daño evaluable económicamente y en tercer lugar es un perjuicio individualizado, puesto que el acto lesivo está afectando a un conjunto de individuos en concreto. Cabría plantearse que el daño tiene una proyección generalista puesto que todo el colectivo madrileño queda afectado al no poder usar el metro en dicha estación, sin embargo, es notorio que el perjuicio soportado no es el mismo. Por otro lado, consideramos que tampoco se cumpliría el criterio de la proporcionalidad por tres razones principales:

- En primer lugar, aunque la obra requiera de 500 metros para llevar a cabo la excavación de un pozo de 25 metros, el perímetro que el vallado alcanza es de realmente 2.260 metros cuadrados, un espacio totalmente desproporcionado que no tendría porqué quedar sujeto al ámbito de protección histórico cultural. Además, conviene saber que el proyecto reconoce un perímetro máximo de 1.200 metros cuadrados lo que pone en duda de si ese exceso estaría amparado bajo una licencia urbanística. A este respecto podría plantearse que, el perímetro reconocido en la descripción del proyecto no engloba el espacio requerido para los materiales de obra requeridos. No obstante, esto no justificaría ninguna desproporcionalidad ya que existen vías para minimizar el perjuicio que no se han aplicado. Un de estas medidas consistiría en ubicar los materiales complementarios de la obra en una zona alternativa a la obra, como llevó a cabo el Ministerio de Fomento cuando se construyó un túnel en la parada de Sol y se habilitó la Plaza del Carmen para el depósito de los materiales auxiliares de la obra.

- En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la principal zona afectada es la calle Montera, caracterizada principalmente por la presencia de pequeños y medianos empresarios, a diferencia de las zonas colindantes a la estación de metro, como la propia calle de Gran Vía o la calle de Fuencarral, que cuentan con empresas con una facturación anual considerablemente mayor. De hecho, la asociación La villa ha manifestado que los comerciantes apenas pueden cubrir el coste del arrendamiento.
- El ultimo motivo guarda cierta relación con el anterior. Este se refiere el plazo temporal. Un retraso de un año de unas obras provoca unos perjuicios irreparables en un negocio. En este sentido, también cabría poner de manifiesto la falta de diligencia funcional que el artículo 103 exige a la Administración, ya que, ésta siendo consciente de la complejidad de la situación, no ha ido informando recurrentemente a los afectados acerca de los posibles retrasos de modo que éstos pudieran buscar opciones de negocio alternativas. Por tanto, al existir un deber jurídico de actuar, al darse una patente omisión de la actividad administrativa y al quedar demostrado que la simple información a los afectados es materialmente posible, consideramos que la inactividad de la Administración genera un derecho de resarcimiento a todos los negocios perjudicados.

Por concluir con el estudio del criterio de la proporcionalidad, destacamos la STS de 22 de junio de 2015<sup>92</sup>, que versa también sobre un caso de paralización de obras por motivos arqueológicos: “una paralización así implica un sacrificio singular para los afectados en aras al interés general representado por la preservación del patrimonio arqueológico que ha de ser indemnizado”. Los negocios que se han visto afectados, al no tener el deber jurídico de soportar los daños, podrán ejercer una acción de responsabilidad frente a la administración en base a todos los argumentos esgrimidos<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> STS de 22 de junio de 2015 RJ 2015/3665

<sup>93</sup> Los argumentos ponen de relieve que la Administración ha incurrido en tres supuestos indemnizatorios: la paralización de los efectos de una licencia, los daños causados por la ejecución de obras y la inactividad de la misma cuando ésta tiene el deber jurídico de actuar.

A continuación, analizaremos la posición de la empresa constructora. Tal y como decíamos al comienzo del capítulo, Sando podría reclamar contra la Administración por la excesiva suspensión de la obra, por la inactividad de la misma y por la información errónea suministrada. Como en el caso anterior ya hemos tratado en detalle los dos primeros supuestos, nos centraremos en el último.

A la hora de valorar un error en la información urbanística suministrada es vital diferenciar si éste se produce ante una mera consulta, en cuyo caso simplemente habrá que indemnizar los tramites de preparación en los que el administrado haya incurrido, o si este se produce una vez la licencia urbanística ha sido concedida, en cuyo caso el quantum indemnizatorio será considerablemente mayor, ya que el error informativo, al tratarse del primer eslabón de la cadena, tal y como indicaba MONTORO CHINER, repercute sobre el resto de los efectos que el acto administrativo despliegue. Esto se aprecia perfectamente a través de la relación de causalidad. El nexo causal entre el daño sufrido por Sando debido a la paralización está totalmente vinculado a la negligencia de la administración de haber informado incorrectamente puesto que, si Sando hubiera conocido el estado geológico de la estación de metro de Gran Vía, la oferta que habría propuesto, teniendo en cuenta los posibles daños aparejados, habría sido mucho más alta o incluso no se habría presentado al concurso. Por todo esto y por considerar que el daño causado a Sando es efectivo, evaluable económicamente individual y antijurídico, esta empresa constructora no tendrá el deber jurídico de soportarlo y la Administración estará obligada a hacer frente al resarcimiento de la lesión causada.

Las conclusiones extraídas del caso las relacionaremos con las esgrimidas en el resto del trabajo y las expondremos en el siguiente epígrafe.

## 6. CONCLUSIONES

Tras analizar los supuestos indemnizatorios, tanto los recogidos expresamente en el artículo 48 LS/15 como los no tipificados hemos llegado a la conclusión de que éstos últimos son más comunes a lo largo de la actividad urbanística, lo cual parece carecer de sentido. Lo lógico sería que la Ley abordara los casos más recurrentes y dejara los supuestos excepcionales al estudio específico de si la Administración tiene el deber jurídico de soportar el daño o no. Esto no solo ofrecería una mayor seguridad jurídica al administrado, sino que aceleraría los largos procesos judiciales a éstos suelen enfrentarse con la jurisdicción contencioso - administrativa.

Desarrollando el planteamiento anterior, cabe tener en cuenta que, la mayoría de los supuestos indemnizatorios tasados tienen como punto de partida la compensación por daños ante cambios normativos. Unos cambios que normalmente se producen como fruto de unas potestades discrecionales. Esto, por un lado, es positivo en el sentido de que, en cierto modo, alivia el problema acerca del gran margen de apreciación del que gozan las Administraciones ya que, ante cualquier cambio en el PGOU, ésta deberá resarcir los daños causados. Sin embargo, por otro lado, es negativo, ya que reduce la inmensa actividad de la Administración urbanística a unas simples modificaciones del planeamiento urbanístico. Téngase en cuenta, por ejemplo, que hasta 2017 no hubo un gran cambio en Madrid con respecto al PGOU que se venía usando desde 1997. Aunque no neguemos que a lo largo de todo este periodo se hayan dado modificaciones sustanciales por las que la Administración haya tenido que indemnizar a los afectados, estamos seguros de que los casos en los que la Administración haya omitido su deber jurídico de actuar, haya prestado información errónea o haya provocado unos daños debido a la suspensión o ejecución de obras, son mucho más reiterativos en comparación.

Cabría argumentarse que, si bien es cierto que muchos supuestos indemnizatorios derivan de modificaciones normativas, otros regulan practicas verdaderamente dañosas, cuya tipificación sí que resulta útil para los administrados. Este es el caso de las demoras injustificadas por la Administración en el otorgamiento de licencias, por las que, en teoría, los perjudicados tendrían derecho a recibir una indemnización por los perjuicios sufridos. Sin embargo, este supuesto tampoco ofrece fiabilidad absoluta ya que, tal y como desarrollábamos en el trabajo, en caso de que el administrado decidiera acudir al silencio

administrativo como un mecanismo de defensa ante el retraso o el incumplimiento de la obligación de resolver de la Administración, esto le acabaría provocando al final un perjuicio, que es la privación del derecho a ser indemnizado. De nuevo vemos cómo unos aparentes sólidos supuestos indemnizatorios, están repletos de excepciones y lagunas que acaban minando la protección de los administrados.

Por finalizar esta reflexión, cabe atender al caso analizado de Gran Vía, el cual refleja perfectamente esto que venimos defendiendo. Más allá del estudio de la antijuridicidad del daño causado, este supuesto de actualidad muestra un grave problema de discrecionalidad que roza la arbitrariedad impugnada en el artículo 9.3 CE. En este sentido, no nos parece casualidad que la licitación de la ampliación de las obra de Gran Vía saliera a concurso unas semanas antes de que entrara en vigor la nueva Ley de Contratos del Sector Público, por la que se prohíbe escoger la oferta más baja. Es evidente que en este caso la Administración estaba actuación en beneficio propio y no al ajeno, como debería en base a su deber funcional recogido en el artículo 103 CE. Si hubiera obrado con la diligencia debida, habría dedicado el tiempo necesario en analizar el estado geológico de la zona de Gran Vía y en cambio, no se habría precipitado en adjudicar el proyecto en aras del interés personal.

Por lo tanto, concluimos proponiendo un mayor control de las potestades discrecionales, al menos en el ámbito urbanístico, que ha sido el único campo que hemos tenido la oportunidad de investigar. Sin negar que la discrecionalidad es una facultad necesaria y totalmente legítima en al ámbito administrativo, abogamos por una regulación más exhaustiva de los elementos reglados a los que ésta debe someterse como mínimo.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### Legislación<sup>94</sup>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31/10/2015).

– Ley vigente.

- Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (BOE núm. 89, de 14/04/1998).
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 156, de 30/06/1992).
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE, núm. 144, de 16/06/1976).
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE, núm. 135, de 14/05/1956).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE, núm. 236, de 02/10/2015). – Ley vigente.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE, núm. 236, de 02/10/2015). – Ley vigente.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE, núm. 285, de 27/11/1992).

Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007). – Ley vigente.

- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE, núm. 119, de 19 de mayo de 1995).

Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE núm. 257, de 26 de octubre, de 2001). – Reglamento vigente.

---

<sup>94</sup> Nos remitiremos a nombrar las leyes más usadas a lo largo del trabajo.

- Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado (BOE, núm. 311, de 27 de diciembre de 1975).

## **Jurisprudencia**

### **Tribunal Europeo de Derecho Humanos**

STEDH de 24 de septiembre *Principio de proporcionalidad* RJ 1982/5

### **Tribunal Constitucional**

STC de 11 de julio *Supuestos indemnizatorios* RJ 164/2001

STC de 20 de marzo *Distribución competencias urbanísticas* RJ 61/1997

STC 227/1988 de 29 de noviembre *Concepto de expropiación* RJ 227/1988

### **Tribunal Supremo**

STS de 29 de mayo de 2001 *Discrecionalidad en virtud de la ley* RJ 1385/1996

STS de 7 de diciembre de 1994 *Discrecionalidad en virtud de la ley* RJ 4898/1990

STS de 2 de abril de 1982 *Antijuridicidad del daño* RJ 1982/2037

STS de 21 de junio de 1980 *Antijuridicidad del daño* RJ 1980/12758

STS de 30 de abril de 2010 *Competencia CCAA* RJ 61/1997

STS de 4 de abril de 2007 *Responsabilidad Patrimonial* RJ 7826/2004

STS de 19 de octubre de 2004 *Antijuridicidad del daño* RJ 4407/2000

STS de 5 de febrero 2008 *Antijuridicidad del daño* RJ 773/2004

STS de 24 de abril de 1989 *Naturaleza jurídica del Plan Urbanístico* RJ 1989/3226

STS de 9 de abril de 2007 *S.I.* RJ 149/2003

STS 17 de julio de 2018 *Antijuridicidad del daño* RJ 1263/2018

STS de 20 de enero de 2007 *S.I.* RJ 4644/2001

STS de 16 de marzo de 1984 *Silencio administrativo* RJ 1984/1405

STS de 27 de marzo de 2003 *S.I.* RJ 2781/2009

STS de 6 de junio de 1981 <i>S.I. no tipificado</i>	RJ 1981\2551
STS de 14 de junio de 2001 <i>S.I. no tipificado</i>	RJ 2001/1721
STS de 3 de febrero de 2000 <i>S.I. no tipificado</i>	RJ 2000/1587
STS de 22 de junio de 2015 <i>SI no tipificado: Restos arqueológicos</i>	RJ 2015/3202
STS de 11 de abril de 2002 <i>Nulidad del PGOU</i>	RJ 2002/3856
STS de 12 de febrero de 1980 <i>S.I. no tipificado</i>	RJ 1980/707
STS de 22 de junio de 2015 <i>S.I. no tipificado</i>	RJ 2015/3665
STSJ de Canarias de 1 de marzo de 1996 <i>Carácter reglado licencias</i>	RJCA 893/1996
STSJ de Castilla y León de 24 de enero de 2003 <i>S.I.</i>	RJCA 86/2003
STSJ de Navarra de 21 de junio de 2002 <i>S.I. no tipificados</i>	RJCA 2002/799
STSJ de Andalucía de 21 de junio de 2012 <i>SI no tipificado: Restos arqueológicos</i>	RJCA 2012/591
STSJ de C. Valenciana de 5 de diciembre de 2008 <i>Actos jurídicos lícitos e ilícitos</i>	RJCA1862/2008

### **Obras doctrinales**

ALONSO GARCÍA, C. “La responsabilidad patrimonial de la administración por denegación ilegal de licencias de urbanismo”. *Revista de Administración Pública*, 127, Enero – abril, 1992, p. 212.

AVELINO, B. “Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual”. *Revista de Administración Pública*, 132, 1993, p. 99.

AVELINO, B. *Manual de Urbanismo, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*, 2002, pp. 929 – 968.

BARRERO RODRIGUEZ, M.C. “La suspensión de la ejecución del contrato de obra pública”. *Revista de Administración Pública*, enero – abril 1997, 142 p. 111-153.

CHINCHILLA PEINADO, “Urbanismo y responsabilidad patrimonial”. *Revista de Derecho Urbanístico*, 162, 1998, p. 55

CLAVERO ARÉVALO M.F. *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*. Ed. Civitas, Madrid, 1976, p. 115-117.

COSCUELLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo*, Ed Civitas, 23ª, 2012, p. 318.

DESENTADO E. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: construcción teórica y análisis jurisprudencia.*, Aranzadi, Pamplona, 1999. p. 163.

DE VICENTE D. R. *Las alteraciones del planeamiento urbanístico*. La Ley, Madrid, 1994, p. 83-84

DOMENECH PASCUAL, G. “La responsabilidad patrimonial de la administración por actos jurídicos ilegales, ¿responsabilidad objetiva o culpa?”. *Revista de Administración Pública*, 183, septiembre – diciembre, 2010, p.179 - 231.

FERNÁNDEZ, T.R. “Sobre los límites constitucionales del poder discrecional”. *Revista de administración pública*, no 187, 2012 p. 141-170.

FORADADA, J.A "El retraso de la Administración y el silencio administrativo." *Revista de Administración Pública*, 51, 1966. pp. 303 – 318.

GARCIA DE ENTERRIA, E. “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo” *Revista electrónica de Derecho Administrativo* 8, 2016, p. 25-89.

GARCÍA DE ENTERRIA E. Y FERNÁNDEZ T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, 25, 2017, p. 246.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional, el caso de la ley de costas”. *Revista de Administración Pública*, 141, 1996, pp. 131 – 152

GARCIA ENTERRIA, E. “Sobre silencio administrativo y recurso contencioso”. *Revista de administración pública*, 47, 1965, pp. 207-228.

GONZALEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Civitas, p. 703.

GARRIDO FALLA, “La llamada doctrina del silencio administrativo”. *Revista de Administración Publica*, 16, 1955, p. 98;

GOMEZ PUENTE, M. “Responsabilidad por inactividad de la Administración” *Documentación Administrativa*, enero – junio 1994, 237, p. 141.

GULLA, D.A. "Necesidad y conveniencia de la consagración legal de potestades discrecionales a favor de la administración". *Revista de la Facultad de Derecho*, 30, 2011 p.45-54.

JIMÉNEZ, A. "La indemnización de la expectativa frustrada en Derecho Urbanístico". *Monereo Meyer y Marinello Abogados blog*, 76, 2003, p. 15

LEGUINA VILLA, J. "La Responsabilidad del Estado y de las Entidades Públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o servicios administrativos". *Ponencia en el coloquio IX de Derecho Europeo*, 1979, p.7.

LISSET BORREL, F. *Régimen de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, El consultor, 2000, p. 127.

MACÍA HERNÁNDEZ, J. "La responsabilidad Patrimonial en el ámbito del urbanismo local", *Revista digital CEMCI*, 28, 2015, pp. 1-23.

MONTORO CHINER, M. J. La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983, p. 337

NOGUÉS GALDÓN, H. "Los efectos de las sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico". *Foro de Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 44, 2016, p. 69-75.

PANTELEÓN PRIETO "Los anteojos de un civilista: hacia una revisión del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administración públicas". *Derecho Administrativo*, 1994, pp. 247-248

REBOLLO, M *La responsabilidad de la Administración local. Tratado de Derecho Municipal*, vol I, 2º Ed Civitas, 2003, p. 866.

ROYO – VILLANOVA, S. Elementos del Derecho administrativo, 1, 1952, p. 106

SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*. General 1, 2ª Ed., Iustel, Madrid, 2009 p. 338

SOTO HERNÁNDEZ, M.E., "Antijuridicidad del año en la responsabilidad administrativa". *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, volumen VII, 2, 2001, pp. 267 – 277.

TIRAGALLO B. F. M. (2005). "Examen de algunos casos indemnizatorios no contemplados por la legislación urbanística: análisis jurisprudencial". *Revista de administración pública*, (166), pp. 151-167.