

En Logroño, a 20 de enero de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y Doña Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente Doña Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

7/20

Correspondiente a la consulta formulada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arnedo en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial del referido Ayuntamiento, formulada por la empresa C.A.S.L. por daños y perjuicios que entiende causados por una incorrecta intervención municipal sobre la compatibilidad urbanística de un solar en el que pretendía instalar una estación de servicio; y que valora en 209.929,39 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Previo

En el presente dictamen utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas:

-AN= Audiencia Nacional.

-Art.= Artículo.

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-CE= Constitución española.

-IVA= Impuesto sobre el valor añadido.

-JCA= Juzgado de lo Contencioso-administrativo.

-LPAC'15= Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

-LS'15= Real Decreto legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana.

-LSP'15= Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.

-PGM= Plan General Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Arnedo.

-S.= Sentencia.

-SAN= Sentencia de la Audiencia Nacional.

-SJCA= Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo.

-STS= Sentencia del Tribunal Supremo.

-STSJR= Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

-TAG= Técnico/a de Administración General.

-TS= Tribunal Supremo.

-TSJR= Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Primero

Mediante escrito de 8 de marzo de 2019, la referida empresa interesada presentó la reclamación de responsabilidad patrimonial antes expresada, en base a los siguientes hechos:

-El 16 de abril de 2015, D. F.G.E. suscribió un contrato privado de compraventa para la adquisición de una Parcela situada en Avda. de B, núm. X, del término municipal de Arnedo. En su cláusula 8ª, la compraventa se condiciona a que el inmueble en cuestión cumpla las condiciones urbanísticas necesarias para la construcción e instalación de una estación de servicio o gasolinera abierta al público. A tal efecto, la parte compradora procedería a realizar una consulta vinculante al Ayuntamiento de Arnedo, a fin de verificar si el inmueble cumplía las condiciones urbanísticas necesarias para la implantación de la actividad pretendida.

-El 28 de abril de 2015, la citada persona solicitó un informe previo de compatibilidad urbanística para instalar una estación de servicio en el solar citado.

-En atención a dicha solicitud, fueron emitidos dos informes: i) el primero, de fecha 14 de mayo de 2015, por parte del Arquitecto municipal que, a la vista de la clasificación de la finca catastral como suelo urbano consolidado y calificación *Terciario-1* concluye: “*entiendo que el uso propuesto de gasolinera es compatible con el PGM en la Parcela Avda. de B, X*”; y ii) un segundo, de 25 de mayo de 2019, que firma la TAG de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento, en el que concluye que la Parcela sometida a consulta “*está clasificada como suelo urbano consolidado y calificada como Terciario-1, siendo el uso de equipamiento (gasolinera) compatible*”. A su vez, se indica al solicitante la tramitación que debía seguir para la autorización de la instalación (licencia de actividad conjunta con obras y autorización para el acceso rodado de la Dirección General de Obras Públicas). La información y conclusión se reproduce en el certificado emitido por la Secretaria General del Ayuntamiento en fecha 27 de mayo de 2015.

-El 30 de junio de 2015, el referido D. F. y D. L.G.O, constituyen una Sociedad de responsabilidad limitada (C.A.S.L.), cuyo objeto es el comercio al por menor de combustibles de todas clases, bebidas y alimentos, la venta mediante maquinas de auto-venta alimentaria y la promoción, explotación y prestación de servicios de bares y cafeterías.

-El 5 de octubre de 2015, se formaliza la escritura de compraventa del solar por la citada Sociedad por un importe de 190.000 euros. Previamente, la Sociedad había solicitado un préstamo en una entidad bancaria por importe de 480.000 euros.

-Se tramitaron los proyectos de obras e instalaciones requeridos y se emitieron los correspondientes informes por parte de los organismos autonómicos competentes. En relación con la licencia ambiental, el 31 de agosto de 2015, el Arquitecto municipal informa favorablemente el proyecto presentado y concluye que *“las obras proyectadas cumplen con las determinaciones del Planeamiento vigente, PGM”*.

-En fase de alegaciones, en lo que esta consulta interesa, el 14 de septiembre de 2015 el propietario de una finca colindante, D. J.S.S. (en adelante, el colindante), manifiesta que su Parcela, de 231 m² — calificada también como suelo urbano consolidado— no tiene acceso a la vía pública y no se puede edificar, de suerte que sólo tiene la posibilidad de ser agregada a las colindantes. Solicita por ello que se delimite una Unidad de Ejecución o una Reparcelación.

-El 22 de octubre de 2015, el Arquitecto municipal informa las alegaciones presentadas y concluye que: *“las obras proyectadas cumplen con las determinaciones del planeamiento vigente, PGM”*, por lo que *“se informa favorablemente, el proyecto presentado”*. Propone desestimar las alegaciones y, en relación, en concreto, a la referida más arriba, señala que: *“es posible establecer y delimitar una Unidad de Ejecución, incluso con la actividad instalada”*.

-En sentido contrario, sin embargo, el 22 de febrero de 2016, el informe jurídico de la TAG de Urbanismo y Medio Ambiente concluye que procede estimar la alegación del colindante, en aplicación de lo establecido en el art. 133 del PGM (a cuyo tenor: *“no se permitirá edificar una Parcela si la colindante no cumple las condiciones de mínima”*). Ello, a su vez, fundamenta la procedencia de denegar la licencia ambiental y de obras, junto al incumplimiento de distancias mínimas de los depósitos proyectados. En el examen, en concreto, de la alegación que nos ocupa, explicita que la Parcela colindante no cumple las condiciones de *mínima* (300 m², lindero frontal de 15 metros, debiéndose poder inscribir en su interior un círculo de 15 metros de radio), pues *“es evidente, que la Parcela catastral ... no cumple con la condición de Parcela mínima, no tiene un lindero frontal de 15 metros y no se puede inscribir en su interior un círculo de 15 metros de radio, por lo que, en aplicación del art. 133 del PGM, no se puede conceder la licencia solicitada”*. Igualmente, alude que la posibilidad de realizar una normalización de fincas en este caso es independiente a la necesidad de denegar la licencia de obras, cuando la Parcela colindante a la que se quiere construir no reúne la condición de *Parcela mínima*.

-Sobre la base del informe anterior, se deniega la licencia ambiental y de obras solicitada por la empresa interesada, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 26 de febrero de 2016. Frente al mismo, la referida empresa interpuso un recurso contencioso administrativo, resuelto por SJCA de 27 de septiembre de 2017 que, en lo que nos atañe, declara ajustada la denegación por infracción del art. 133 del PGM, extremo que confirma en apelación la STSJR de 9 de marzo de 2018.

Segundo

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la empresa interesada, con fecha de entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Arnedo el día 8 de marzo de 2019, se fundamenta en las siguientes consideraciones:

-Que la compatibilidad urbanística de la Parcela con el uso proyectado (gasolinera), reiterada en los informes emitidos al respecto y luego certificada, es la que le lleva a la constitución de la Sociedad mercantil, a la solicitud de un préstamo bancario y a la compra de la Parcela.

-Que, tras realizar todos los trámites procedimentales exigidos por el proyecto y obtener los informes requeridos de los diversos organismos competentes, el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de 26 de febrero de 2016 (sobre la base del informe de la técnico del 22 de febrero de 2016), “sorpresivamente” denegó la licencia de actividad y obras por aplicación del referido art. 133 del PGM, al incumplir la Parcela colindante la condición parcela mínima edificable y por incumplimiento de las distancias mínimas de los depósitos, si bien esta fue después declarada en vía judicial no ajustada a derecho.

-Se insiste en el hecho de que la misma TAG municipal en mayo de 2015 hubiera emitido un informe de compatibilidad, certificado por el Ayuntamiento, sin advertencia alguna a este respecto y se dejase seguir los trámites procedimentales para la obtención de la licencia ambiental y de obras: *“si desde un primer momento el Ayuntamiento consideraba que la Parcela no podía ser edificada. ¿qué obra se iba a hacer en una Parcela inedificable?”*.

De lo anterior, concluye que ha existido un funcionamiento absolutamente anormal por parte de la Administración, que debe indemnizarle por los perjuicios causados, cuantificados en 209.929,39 euros. De forma resumida dicho importe se desglosa de la siguiente forma:

-En primer lugar, 20.626,31 euros, cantidad que obtiene restando, de los 480.000 euros (concedidos por la entidad bancaria B. y de los que dispone en una cuenta de la misma entidad), todos los gastos que la compra de la Parcela ha ocasionado a la empresa interesada (Notaría, Registro, Asesoría y cuotas del préstamo bancario suscrito), si bien adiciona el importe de la venta posterior de la Parcela, en la que obtuvo un precio (225.000 euros) superior al de su adquisición (190.000 euros).

-En segundo lugar, 974,48 euros, cantidad ingresada por la empresa interesada en la cuenta aludida.

-En tercer lugar, 24.310 euros (satisfechos por la empresa interesada, a través de otra cuenta, en la entidad bancaria BX.) que completan el pago del precio de adquisición con IVA, de la Parcela. En suma: del total de 209.950 euros, 185.640 euros se abonaron a través de la cuenta de B.; y 24.310 euros, a través de la cuenta del BX.

-En cuarto lugar 5.172,85 euros, en concepto de otros gastos que se pagaron con cargo también a la cuenta del BX. o en efectivo (tasas, gastos por constitución de la Sociedad mercantil, pago por los proyectos y estudios necesarios para la solicitud de licencias, topografía, impuesto de construcciones y poder otorgado a una Procuradora).

-En quinto lugar, 158. 845,75 euros por lucro cesante correspondiente al año 2017, entendiendo que, en esta fecha, podría haber comenzado la actividad proyectada y el correspondiente al periodo comprendido desde el 1 de enero al 9 de marzo de 2018, momento en el que se dictó la STSJ.R.

-En sexto lugar, se reitera que todos los gastos incluidos y abonados por la cuenta de B. están vinculados a la Estación de servicio y se citan entre éstos: los gastos derivados de la compraventa de la finca, los de la constitución de la Sociedad, los del préstamo suscrito y los derivados del procedimiento judicial.

Tercero

Admitida a trámite la reclamación (8 de abril de 2019), se emite el informe preceptivo del Servicio por el Secretario General del Ayuntamiento actuante (5 de junio de 2019), dado que los funcionarios responsables (Arquitecto municipal y TAG) ya no se encuentran en él. Y, tras la práctica de la prueba testifical y las alegaciones aportadas por la empresa interesada, el 2 de diciembre de 2019, el mismo Secretario General emite también un informe-propuesta de resolución, en sentido desfavorable a las pretensiones de la empresa reclamante, por las razones que se resumen a continuación. Se hace constar expresamente que el plazo de 6 meses de resolución de este procedimiento expiró el 9 de septiembre de 2019, sin perjuicio de la posibilidad legal de resolver fuera de plazo, sin vinculación al sentido de silencio, según el art. 42.3-b LPAC'15. Las expresadas razones son las siguientes:

-El certificado urbanístico de 27 de mayo de 2015 sólo estaba referido a la clasificación y calificación del suelo, y a la compatibilidad del uso de gasolinera en *Terciario 1*; por lo que quedaba al margen la información sobre todas las condiciones edificatorias que había de cumplir la futura instalación, así como el examen del estado y dimensiones de las Parcelas colindantes. Los encargados del Proyecto *“deberían haber sido más diligentes a la hora de estudiar la Parcela y su entorno, así como al estudiar el encaje de la obra en el planeamiento municipal”*.

-Los compromisos privados asumidos referentes a la compra de la Parcela, no pueden generar responsabilidad municipal, ya que el certificado fue emitido correctamente y, en su opinión, su alcance no permitía entender cumplida la aludida cláusula 8ª del contrato de compraventa.

-Rechaza la estimación del lucro cesante, dada la inexistencia de nexo causal entre el hecho ilícito y la ganancia dejada de obtener: lo que existe es una denegación de licencia confirmada judicialmente.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de diciembre de 2019, que ha tenido entrada en este Consejo el día 13 de diciembre de 2019, el Excmo. Sr. Alcalde de Arnedo remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 18 de diciembre de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, dicha ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la Sesión, allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

1. A tenor de lo dispuesto en el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15), cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una Propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

En el caso de la CAR, el art. 11-g, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, como acabamos de exponer, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Por

tanto, reclamándose una cuantía de 209.929,39 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

2. En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 LPAC'15 dispone que aquél deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

Segundo

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal actuante.

1. Nuestro ordenamiento jurídico (arts. 106.2 CE; 32.1 LSP'15; y 65, 67, 81, 91.2 LPAC'15), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto, directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración; así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de *seguro a todo riesgo* para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

2. Son también doctrina y jurisprudencia reiterada las condiciones o requisitos generales necesarios para apreciar un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, a saber:

-Ha debido generarse un daño o perjuicio real y efectivo, individualizable y evaluable económicamente.

-Debe existir nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado dañoso, una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin la intervención de circunstancias que puedan enervar el nexo causal, tales como la fuerza mayor o la conducta propia del perjudicado.

-La antijuridicidad de la lesión, entendida como la ausencia de la obligación de soportar el referido daño por parte del ciudadano.

-La reclamación debe efectuarse en el plazo de un año desde que se ocasionó el daño.

3. Así pues, como venimos subrayando al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la Ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la Ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

Tercero

Sobre la responsabilidad patrimonial por información errónea proporcionada por la Administración actuante en materia urbanística

1. La información errónea proporcionada por la Administración actuante (en un funcionamiento, pues, anormal) puede dar lugar a responsabilidad patrimonial si se cumplen el resto de sus presupuestos. La información, formalmente suministrada, puede

así determinar la actuación del administrado, de suerte que su carácter erróneo puede ser la causa directa de daños y perjuicios en su patrimonio.

Concurren aquí los principios generales de confianza legítima buena fe y seguridad jurídica (art. 3 LSP'15 y art. 9.3 CE). Con carácter general, cabe recordar, además, el art. 53 LPAC'15, esto es, el derecho del interesado en el procedimiento administrativo *“a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar”*; y, específicamente, el derecho a la información en materia urbanística, recogido en el art. 5-d LS'15, a cuyo tenor: *“todos los ciudadanos tienen derecho a ...ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”*.

2. En suma, al margen de los supuestos específicos indemnizables previstos en materia urbanística en el citado RD Legislativo 7/2015, la información obtenida en una consulta urbanística, si bien no puede fundamentar un derecho a la obtención de la licencia, puede generar un derecho al resarcimiento de los daños efectivos que hayan sido consecuencia directa de una respuesta errónea de la consulta planteada. Esta eventual responsabilidad de la Administración ha sido, por lo demás, afirmada de forma reiterada por la jurisprudencia y el Consejo de Estado.

La STS de 5 de noviembre de 1984 advertía ya del hecho de que, aun cuando no fuesen vinculantes, *“no quiere decirse con ello que las consultas urbanísticas carezcan de toda virtualidad, puesto que, en efecto, pueden fundamentar una responsabilidad del Ayuntamiento si, después de responder a una consulta, deniega una licencia a un proyecto concordante con la misma, con base a circunstancias o datos urbanísticos que debieron tenerse en cuenta a la hora de prestar la información”*.

En igual sentido, las SSTS de 12 de junio de 1991 y 12 de marzo de 1996 señalan que *“la contestación errónea a una consulta integra un funcionamiento anormal de la Administración, de suerte que el ciudadano que, confiando en aquella contestación, desarrolla una determinada actuación que venga a resultar frustrada, sufriendo con ello una lesión, tendrá derecho a ser indemnizado”*.

Las SSTS de 8 de mayo de 1996 y 7 de marzo de 2000 han subrayado también, en relación con estas consultas urbanísticas, que, *“aun cuando no vinculen al órgano municipal, generan derecho a indemnización de los costes de proyecto y demás gastos que procediesen, si la licencia, que posteriormente se pretendiese a tenor de la información, se denegase conforme ha establecido la jurisprudencia de este Tribunal”*.

Por último, de forma muy clara también, la SAN de 13 de junio de 2012, resumiendo la doctrina jurisprudencial, afirma que *“hay un funcionamiento anormal de los servicios públicos cuando es errónea la información que se da al administrado, si éste actúa en coherencia con esa información defectuosa, en los perjuicios que sufra concurre el requisito de la relación de causalidad con su origen —la información errónea— y son antijurídicos pues no existe el deber jurídico de soportar las consecuencias del error inducido por la propia Administración”*.

Tercero

Sobre existencia de responsabilidad de la Administración en el presente caso.

1. Partiendo de la documentación obrante en el expediente, el reclamante mantiene la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración y la necesidad de indemnizarle, sobre la base de que, si el Ayuntamiento entendía que, sobre la Parcela litigiosa no podía edificarse, debió haberlo advertido desde un primer momento, en lugar de emitir certificados e informes que decían lo contrario y dejar que la empresa reclamante realizara una importante inversión.

2. En sentido contrario, la Propuesta de resolución entiende que la pretensión de responsabilidad carece de las condiciones legales y jurisprudenciales para que pueda dar lugar a la obligación de indemnizar. Mantiene que no existe una relación de causalidad entre los daños acreditados por el reclamante por los gastos satisfechos y el certificado del Ayuntamiento de 27 de mayo de 2015, por cuanto éste solo estaba referido a la clasificación y calificación del suelo, y a la compatibilidad del uso de gasolinera en *Terciario 1*, de la Parcela en concreto. Reitera, en consecuencia, un funcionamiento *normal* de la Administración, dentro de los parámetros de eficacia adecuados, siendo una interpretación inadecuada de las partes el desencadenante de los eventuales daños y perjuicios.

3. Este Consejo Consultivo no comparte las conclusiones alcanzadas en la Propuesta de resolución. A nuestro juicio, es la repetida conclusión, en los informes previos y certificado de compatibilidad urbanística, de la posibilidad —ciertamente *a priori*— de realizar en la Parcela en cuestión el Proyecto de edificación planteado, lo que desencadena la actividad posterior de la empresa interesada.

La compatibilidad urbanística inicial trasladada por la Administración es, así, *condicio sine qua non* del daño irrogado pues, sin ella, no se hubiese adquirido la Parcela (tal y como, por otro lado, refleja el propio contrato privado de compraventa), ni comenzado la tramitación del Proyecto. En suma, suprimida dicha condición, no se hubiera producido resultado dañoso alguno.

4. Sentado lo anterior, el aspecto clave que debemos determinar es si la información suministrada fue, en efecto, errónea y, por ende, entrañó un funcionamiento administrativo *anormal*. Es en este punto donde, a nuestro juicio, no resulta acertado el planteamiento de la Propuesta de resolución. Por supuesto, la información suministrada por la Administración en esa fase inicial, tal y como sostiene, no alcanza a las condiciones edificatorias que debería de cumplir la futura instalación ni, por supuesto, garantiza el otorgamiento final de las licencias solicitadas. En efecto, su alcance no es otro que comprobar si, de inicio y de acuerdo con el PGM, la Parcela en concreto reúne las condiciones urbanísticas, objetivas y previas, para plantear un determinado Proyecto. A partir de ahí, será su oportuna tramitación y la obtención de los preceptivos informes favorables lo que llevará o no (y es ahí donde se reside el riesgo empresarial) a la concesión de las licencias oportunas.

El problema, en este caso, es que ha sido justamente la información sobre esa compatibilidad urbanística inicial para realizar el proyecto lo que ha resultado ser erróneo. De manera que, en realidad, al margen del proyecto que se pudiera presentar, en febrero de 2015 la Parcela no resultaba edificable en aplicación directa de lo previsto en el art. 133 del PGM. El propio informe de 22 de febrero de 2016 habla de un incumplimiento “evidente”. La no inclusión de esta información en la certificación de la compatibilidad urbanística o la advertencia, al menos, de que la misma podía hallarse condicionada por otras determinaciones del PGM, generaba una legítima confianza en que el proyecto resultaba urbanísticamente viable.

Este es, en suma, el sentido y la finalidad de las consultas previstas en el propio PGM, cuyo art. 34 establece que: *“toda persona puede solicitar por escrito informe sobre el régimen urbanístico aplicable a una finca, Unidad de Ejecución o Sector, el cual deberá emitirse por el órgano o Servicio municipal determinado al efecto. La solicitud de informe deberá acompañar plano de emplazamiento de la finca a escala 1/5.000 en Suelo no urbanizable y 1/1.000 en Suelo urbano y urbanizable, o bien la denominación oficial precisa de la finca, Unidad o Sector objeto de la consulta. Los Servicios municipales podrán requerir al consultante cuantos otros datos de localización o antecedentes de la consulta fuesen precisos”*.

5. De otra parte, entender que el certificado urbanístico sólo estaba referido a la clasificación y calificación del suelo y a la compatibilidad del uso consultado haría prácticamente inútil las solicitudes de información de los ciudadanos. En el caso que nos ocupa, en aplicación del art. 133 del PGM, la calificación y compatibilidad de la Parcela certificada a la empresa interesada resultaba irreal o, si se prefiere, del todo irrelevante. No parece oportuno, además, que ello pueda ser suplido por el llamamiento a *“que los profesionales encargados de la realización de los proyectos... deberían de haber sido más diligentes a la hora de estudiar la Parcela y su entorno, así como al estudiar el encaje de la obra en el planeamiento municipal”*.

Finalmente, cabe señalar también que el propio informe del Arquitecto municipal de 14 de mayo de 2015 (*“la gasolinera es **compatible con el PGM** en la Parcela”*), y, más explícitamente, el que emite tras las alegaciones, el 22 de octubre de 2015 (*“las obras proyectadas **cumplen con las determinaciones del Planeamiento vigente**”*), parecen desmentir esa interpretación de la información urbanística aislada de cualquier otro condicionante previsto en el planeamiento, siendo el del citado art. 133 PGM determinante para la misma.

6. A conclusión parecida parece llegar, por lo demás, la SJCA de 27 de septiembre de 2017 al señalar la *“ciertamente desconcertante actuación municipal en orden a valorar el cumplimiento de los requisitos legales para la instalación de la estación de servicio”*, añadiendo que, si bien ello no puede servir de apoyo en el enjuiciamiento de la licencia denegada, *“puede constituir base para otro tipo de reclamaciones”*.

7. En definitiva, cabe apreciar que es la información errónea suministrada formalmente por la Administración, la que lleva a la empresa interesada a realizar una actividad que se ha visto frustrada y ha generado daños, en tanto ha supuesto unos gastos que han devenido inútiles.

Cuarto

Sobre la cuantía de la indemnización

1. La ausencia de la obligación de soportar los daños producidos genera para la empresa interesada un derecho al resarcimiento de éstos, siempre que estén directamente ligados, en nuestro caso, a la información errónea suministrada, por lo que procede analizarlos de forma individual para determinar la procedencia o no de indemnizarlos.

A) En primer lugar, deben incluirse los gastos generados por la compra de la Parcela, cuya cuantificación obra en el expediente, si bien, de los mismos, debe obviamente detraerse (de hecho, así lo plantea la propia empresa reclamante) el importe obtenido de la venta posterior de la Parcela, pues la responsabilidad patrimonial tiene por objeto resarcir un daño producido, pero no puede dar lugar, en ningún caso, a un incremento patrimonial y, por ende, a un enriquecimiento injusto del perjudicado.

B) En segundo lugar, deben sumarse los gastos de la constitución de la Sociedad mercantil, cuyo objeto principal era precisamente el comercio al por menor de combustibles de todas clases, y los relativos a los proyectos técnicos, que han devenido después inútiles.

C) No pueden, sin embargo, incluirse los gastos ocasionados por la decisión de recurrir judicialmente la denegación de las licencias de actividad y de obras, pues la

responsabilidad del Ayuntamiento actuante cesa desde el momento en que la denegación dichas licencias se basa, entre otros motivos, en la aplicación de la repetida condición del art. 133 PGM, cuya omisión anterior fue precisamente la causa de la información errónea y, por ende, de los daños. En efecto, la responsabilidad del Ayuntamiento actuante no puede extenderse más allá de los costes que son consecuencia directa de la información errónea suministrada; pero, una vez corregida ésta (en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Arnedo de fecha 26 de febrero de 2016 de denegación de las licencias solicitadas), la decisión de recurrir judicialmente es responsabilidad exclusiva de la empresa interesada.

D) En cuanto a la reclamación de indemnización por lucro cesante, este Consejo coincide con la Propuesta de resolución en que es improcedente y debe ser rechazada, pues no existe nexo causal y, en cualquier caso, se trata de ganancias futuras meramente especulativas. Recordemos que, de forma reiterada, el TS viene rechazado la inclusión en este ámbito de las meras expectativas, aspiraciones o deseos; o de las ganancias dejadas de percibir que sean posibles, pero derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre (SSTS de 12 de junio de 2001 y de 16 de octubre de 2007).

E) En consecuencia, una vez deducido el importe asignado al lucro cesante, el importe de la reclamación quedaría reducido a 51.083,64 euros. A esta cantidad, según lo expuesto, deben restarse los gastos derivados del procedimiento judicial que ascienden según la información obrante en el expediente a un total de 22.748,42 euros, resultando, por tanto un importe final indemnizable de 28.335,22 euros.

CONCLUSIÓN

Única

Existe responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Arnedo y procede estimar parcialmente la reclamación planteada, reconociendo a la empresa reclamante el derecho a percibir una indemnización de 28.335,22 euros.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero