

# LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION POR DENEGACION ILEGAL DE LICENCIAS DE URBANISMO

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. PROBLEMÁTICA GENERAL: 1. *La responsabilidad administrativa por actos.* 2. *La cláusula del artículo 40.2 LRJAE.*—III. PRESUPUESTOS DE NACIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. *Existencia de daño o lesión:* A) Notas características: a) Efectividad del daño. b) Lesión evaluable económicamente. c) Lesión individualizada. d) Lesión antijurídica. e) Daño imputable a la Administración. f) Lesión probada. B) Conceptos indemnizables: a) El lucro cesante. b) El mayor coste de la obra. c) Gastos financieros. d) Improductividad de inversiones y valores. e) Otros conceptos indemnizables. 3. *El nexo de causalidad:* A) Postura del Tribunal Supremo. B) Circunstancias que interrumpen la relación causal: a) El hecho de un tercero. b) El error del perjudicado.—IV. DENEGACIÓN DE LICENCIAS OBTENIDAS POR SILENCIO ADMINISTRATIVO: 1. *Licencia ajustada al Ordenamiento.* 2. *Licencia en contra de planeamiento.*—V. PROBLEMAS PROCESALES: 1. *Preensiones procesales.* 2. *Reclamación administrativa previa.* 3. *Prueba.*—ÍNDICE CRONOLÓGICO DE SENTENCIAS ANALIZADAS.—BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 21 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, ha declarado expresamente, por primera vez en nuestra legislación, la responsabilidad patrimonial de la Administración ante los supuestos de «denegación improcedente» de licencias de urbanismo (1).

Aunque es previsible que el precepto no suponga una revolución en el ámbito de la exigencia a la Administración de este tipo de responsabilidad, cuya construcción se debe, fundamentalmente, a las magníficas aportaciones de nuestra más reconocida doctrina, confiemos en que, al menos, sirva para depurar algunas situaciones que hasta ahora se venían produciendo tanto por la Administración, en vía gubernativa, como por los Tribunales, en vía judicial, a la hora de restablecer al perjudicado en la situación que ostentaba con anterioridad a la preceptiva intervención de la autoridad pública en el ejercicio de su derecho.

La aludida disposición remite, para su aplicación, a las normas que regulan con carácter general la responsabilidad patrimonial de la Admi-

---

(1) Vid. comentario a este precepto en la obra de J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid, 1991, págs. 491 y ss.

nistración, razón por la cual la metodología utilizada en el presente trabajo será, precisamente, el desglose y análisis del tratamiento jurisprudencial dado a cada una de estas normas en la temática propuesta, en concreto, de los presupuestos necesarios para el nacimiento del deber resarcitorio (III); a ello habrá de añadirse un breve estudio de la problemática general que ha planteado este tipo de responsabilidad (II), la especificidad de los supuestos en que la licencia se obtuvo mediante la técnica del silencio administrativo positivo (IV) y, por último, la referencia a los problemas procesales más frecuentes (V).

## II. PROBLEMÁTICA GENERAL: EN PARTICULAR LA RESPONSABILIDAD POR ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA CLÁUSULA DEL ARTÍCULO 40.2 LRJAE

Así como la responsabilidad patrimonial de la Administración por anulación de licencias de urbanismo ya otorgadas —bien expresamente, bien por silencio administrativo— está consagrada legalmente en los artículos 232 de la Ley del Suelo de 1976 (2) y 16.2 y 3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (3), no existía en nuestro ordenamiento, hasta la Ley indicada de 1990, precepto similar que estableciera la misma cuando el comportamiento de la Administración no consistía en la revocación de una autorización anteriormente concedida, sino simplemente su denegación ilegal o improcedente, es decir, la acordada a pesar de estar la actividad para la que se solicitaba perfectamente ajustada a la Ordenación urbanística vigente.

Prácticamente, la única garantía que se otorgaba al particular en estos supuestos en que se veía ilegítimamente imposibilitado de ejercitar su derecho era acudir, bien a la propia Administración que había dictado el acuerdo denegatorio —fórmula poco menos que retórica, que hace que, en la práctica, estos litigios se sustancien frente al juez—, bien a los Tribunales de lo contencioso-administrativo, solicitando la anulación del acto en cuestión y, consiguientemente, el reconocimiento de su situación denegada, en base al artículo 42 de la LJCA, siendo más problemática e infrecuente la estimación de su derecho a la indemnización de los daños y perjuicios por el acto producidos.

La pretensión de anulación se fundamenta en la naturaleza de las licencias de urbanismo como «actos de autorización, de intervención o

---

(2) Cuyo tenor literal es el siguiente: «La procedencia de indemnización por causa de anulación de una licencia en vía administrativa o contencioso-administrativa se determinará conforme a las normas que regulan con carácter general la responsabilidad de la Administración. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.»

(3) Según este precepto: «2. Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente. 3. La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y la anulación por la causa señalada en el párrafo anterior comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.»

de control mediante los cuales la Administración remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio no pone en peligro interés alguno protegido por el Ordenamiento» (4). Es decir, actos de naturaleza reglada (5), en la concesión de los cuales la Administración competente no tiene facultades discrecionales, sino que debe limitarse a comprobar si lo proyectado se ajusta a las disposiciones aplicables al sector en que la actuación se va a realizar. Si deniega una de ellas, aun después de contrastar que la actividad para la cual se solicitó era conforme al Ordenamiento Jurídico, está realizando un acto ilícito y, en consecuencia, anulable.

Una vez obtenida esta declaración de nulidad del acto, lo normal era que se reconociese al particular su derecho a la obtención de la licencia indebidamente denegada, no existiendo inconveniente por los Tribunales en declarar la obligación de la Administración de otorgarla.

Ahora bien, lo que no era tan fácil de conseguir era la estimación de la tercera de las pretensiones que frente a la Administración se puede sostener: el resarcimiento de los daños y perjuicios producidos por el acto administrativo declarado nulo. Para la desestimación de esta pretensión, los jueces se amparaban en el juego de dos cláusulas existentes en nuestro Derecho. Estas reglas eran dos: la primera, la interpretación de que la responsabilidad de la Administración solamente se podía producir cuando los daños y perjuicios se derivasen de actuaciones materiales, no de actos jurídicos, y la segunda, el principio enunciado en el artículo 40.2 LRJAE. Temas que pasamos a examinar.

### 1. *La responsabilidad de la Administración por actos*

Este primer problema fue tempranamente solucionado por la doctrina, para la cual no suponía dificultad alguna admitir que la responsabilidad patrimonial de la Administración venía dada no sólo por hechos o actuaciones materiales, sino también por actuaciones jurídicas, actos jurídicos (6) y, por tanto, actos administrativos (7).

(4) STS de 2 de abril de 1982 (2375), STS de 14 de octubre de 1985 (5311) y STS de 27 de abril de 1987 (4761), entre otras.

(5) SSTS de 21 de junio de 1980 (3332), 29 de abril de 1986 (4380) y 14 de octubre de 1985 (5311).

(6) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965; A. BLASCO ESTEVE, *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos* (2.ª ed.), Monografías Cívitas, Madrid, 1985, pág. 27.

(7) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso de Derecho Administrativo*, II, Cívitas, Madrid, pág. 363, han manifestado a este respecto que «la lesión patrimonial susceptible de generar el deber de resarcimiento puede tener su origen tanto en un hecho o actividad material de la Administración, como en un acto administrativo formalmente tal».

Además, es de recordar que la normativa aplicable a las sentencias que comentamos —art. 406 de la antigua Ley de Régimen Local (8)—, afirmaba que la Administración Local era responsable, no sólo de los daños y perjuicios producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos, sino también por aquellos que proviniesen del «ejercicio de las atribuciones de la entidad local» (9). Y es precisamente en el ámbito de ejercicio de estas atribuciones —que podríamos englobar dentro de la función pública urbanística (10)—, donde con mayor frecuencia se producen, precisamente a través de actos administrativos, los mayores grados de inmisión en el derecho de los particulares.

Cuando la Administración deniega una licencia está realizando una función pública de comprobación y autorización, de la que emanan actos administrativos. Si al dictar éstos se producen lesiones, debe indemnizar en virtud de la regla de responsabilidad por funcionamiento de los servicios públicos, entendida esta última expresión en su más amplio sentido (11), tanto servicio como función pública, tanto actuaciones materiales como actos jurídicos.

---

(8) Artículo 406.2 LRL: «La responsabilidad será directa: ... 2. Cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad Local, sin culpa o negligencia graves imputables a sus Autoridades, funcionarios o agentes.»

(9) Esta normativa ha sido derogada por lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que remite a los preceptos que con carácter general regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración —arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—. Con el precepto se ha producido, además, otro efecto: la unificación del régimen de responsabilidad para todas las Administraciones, temática en la cual no vamos a entrar por no constituir el objeto de este estudio. Vid. sobre este punto, entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, cit., págs. 335 y 375; J. LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración pública* (2.ª ed.), Cívitas, Madrid, 1983, págs. 323 y 324; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Cívitas, Madrid, 1988, pág. 2294; A. F. PANTALEÓN PRIETO, *Responsabilidad civil: conflictos de Jurisdicción*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 47; L. MARTÍN REBOILLO, *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisprudencia*, Cívitas, Madrid, 1977, pág. 131.

(10) El Urbanismo es concebido como una función pública ya desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, que reclamó para los poderes públicos la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional (T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid, 1987, pág. 23). Este mismo carácter es recogido por L. PAREJO ALFONSO (*El régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración. Estudios de Derecho Público*, IEAL, 1982, pág. 29), quien, después de señalar los preceptos constitucionales que otorgan el protagonismo en materia de ordenación del territorio al Estado, establece que «del conjunto de todas estas disposiciones se desprende sin género de dudas la reafirmación de la ordenación territorial en su más amplio sentido... de la racionalización final por su referencia física del conjunto total de las actividades públicas y privadas según el interés general como una responsabilidad de los poderes públicos y, consecuentemente, una verdadera función pública».

(11) Mientras que para la doctrina tradicional la expresión «servicio público» era entendida como contrapuesta a las actividades administrativas de policía, fomento y gestión económica, constituyendo una prestación de servicios reclamados por la colectividad a la Administración, más modernamente, y a efectos de responsabilidad administrativa, tanto nuestra Jurisprudencia como nuestra más autorizada doctrina

La justificación de esta interpretación reside en el hecho de que los administrados no pueden verse desamparados en el ejercicio de sus derechos frente a una Administración que, en base a una actuación jurídica, les causa perjuicios injustificados, perjuicios que no podrán ser resarcidos por tener precisamente su causa en un acto jurídico, acto que actúa como límite al deber resarcitorio. La incongruencia no puede ser más manifiesta.

Por ello, la doctrina ha estimado la admisión en estos casos de la responsabilidad administrativa con los mismos requisitos exigidos para el resarcimiento de los daños producidos por actuaciones materiales (12).

En cualquier caso, hoy, tras la previsión contenida en el artículo 21 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo, no existe duda de la posibilidad de demandar de la Administración el resarcimiento de los perjuicios sufridos por la improcedencia en la denegación de las licencias, al estar previsto expresamente el supuesto. Bastaría, pues, alegar la producción de un daño que traiga causa en un acto denegatorio declarado ilegal —bien en sede vía administrativa, bien en vía jurisdiccional—, para pretender la indemnización.

Además, en el caso que venimos analizando, el acto administrativo del que derivan los perjuicios al particular es un acto ilícito, declarado nulo por la propia Administración o por los Tribunales. Esta matización en la calidad del acto —su «tipificación de ilegalidad»—, según ha manifestado GARCÍA DE ENTERRÍA, «facilitará la calificación de anormalidad de funcionamiento de los servicios» (13). Sin embargo, también es cierto

---

han efectuado una labor de ampliación del concepto de servicio público a fin de suministrar a los particulares una garantía de que el daño les será reparado. Así, el servicio público se concebirá como «todo el hacer y actuar de la Administración como acto de gestión pública», es decir, «cualquier actividad de la Administración con tal carácter en donde pueda surgir la figura del daño injustificado para el particular y para aquélla la obligación de indemnizar» (J. L. VILLAR EZCURRA, *La responsabilidad en materia de servicios públicos*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1981; cita a pie de página a la STS de 2 de febrero de 1968).

Tendría, pues, cabida en el concepto «el giro o tráfico» de la Administración, siendo la idea de «gestión administrativa» la delimitadora de esta actividad de la Administración, que puede dar lugar a responsabilidad de tal carácter (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, cit.).

(12) Para GONZÁLEZ PÉREZ, en el ámbito urbanístico «la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia del ejercicio de cualquier función administrativa, que determina un daño no directamente procurado». Para este autor, «no existe razón alguna para no aplicar este régimen general de responsabilidad... si la función administrativa es la policía o intervención administrativa en la actividad de los particulares, y concretamente se ejerce con ocasión del sometimiento de la actividad a licencia, es incuestionable que la Administración Pública responderá patrimonialmente de los daños y perjuicios que se deriven de su ejercicio» (*Comentarios...*, cit., pág. 2291). Igualmente se ha pronunciado MONTORO CHINER, para quien «lo que para la atribución de la responsabilidad patrimonial es el servicio público, para la responsabilidad patrimonial de la Administración Urbanística lo es la función pública urbanística» (*La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Barcelona, 1983, pág. 33).

(13) *La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho Español*, «RDAF», núm. 7, 1964, págs. 7 y ss.

que en muchos de estos supuestos, el particular no ha salido beneficiado por esta circunstancia; muy al contrario, lo establecido en el párrafo 2 del artículo 40 LRJAE, ha servido a los Tribunales para negar sin más la pretensión indemnizatoria.

## 2. *La cláusula del artículo 40.2 LRJAE*

Aclarado ya el problema de la responsabilidad de la Administración por actos, surge un nuevo obstáculo jurídico para la admisión del deber reparatorio de la misma, consistente en la no conexión directa entre la ilegalidad, y subsiguiente anulación de un acto administrativo, y la responsabilidad administrativa en que incurre el autor del mismo. La regla es sentada en el artículo 40.2 LRJAE, a tenor del cual: «la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas, no presupone derecho a indemnización. Esta podría pedirse en vía contenciosa con arreglo a la Ley de dicha jurisdicción, o en vía administrativa prevista en el párrafo siguiente».

La ilegalidad del acto administrativo no otorga, pues, por sí misma el deber de reparar el daño causado, exigiéndose, en cualquier caso, la prueba de la existencia de la lesión que traiga causa, precisamente, de aquél. Como ha manifestado GARCÍA DE ENTERRÍA, la «ilegalidad por sí sola no genera responsabilidad, en tanto que ésta exige inexcusablemente una lesión; la eventual ilegalidad juega aquí como medida de la imputación del daño, y en cuanto éste se acredite como debido a la actuación irregular de la Administración, ésta determinará siempre, según nuestro sistema, el deber de reparación» (14). Si queda, por tanto, suficientemente probado que el daño se produjo por la actuación administrativa, nace el deber de reparar.

Sin embargo, esta acertada interpretación doctrinal del precepto no fue siempre comúnmente aceptada por la Jurisprudencia, la cual, basándose en el tenor literal del artículo 40.2 LRJAE, dictó fallos como el contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1984 (3449), que después de declarar nulo un acuerdo municipal denegatorio de una licencia, no dudó en mantener, en cuanto a la indemnización solicitada por el perjudicado, el siguiente argumento: «la nulidad que declara la sentencia apelada es incardinable en el concepto de "simple", que, según el citado artículo 40, no presupone derecho a indemnización..., ya que en otro caso se llegaría a la conclusión inaceptable y contraria a dicho texto de que toda anulación judicial de un acto administrativo comporta siempre la indemnización, lo cual supone tanto como sentar un principio que, excediendo de los límites propios del sistema legal de la responsabilidad administrativa, especialmente vinculado al mundo de los hechos más que al de la actividad estrictamente

---

(14) *La responsabilidad...*, op. cit., págs. 7 y ss.

jurídica, haría prácticamente imposible el normal ejercicio de las potestades que el Ordenamiento positivo concede de la Administración».

Más recientemente, la STS de 18 de marzo de 1991 (2243) entiende que para que nazca la responsabilidad administrativa es necesario que los daños traigan su causa en el funcionamiento de los servicios públicos, declarando que se consideran como tales «en el sentido amplio... la actividad material e instalaciones de dichos servicios y la jurídica que corresponde a sus órganos y funcionarios», pero, sorprendentemente, excluye del concepto de servicio público «aquellos casos en que el pronunciamiento de la Administración en el ejercicio de su potestad resolutoria de los expedientes haya obrado dentro de los límites normales de interpretación de la normativa aplicable y del significado o trascendencia de los hechos que fueron objeto de los mismos, ya que de estimar que de cualquier aplicación errónea del derecho o interpretación inadecuada del supuesto fáctico debe dar lugar a una indemnización se condicionaría la actividad de la Administración hasta el punto de hacerla dubitativa cuando los elementos de juicio aportados por las partes no se dedujera nítidamente la decisión pertinente y, por ello, el artículo 40.2...».

A pesar de fallos tan desafortunados como los transcritos, que vinculan la responsabilidad, más que al daño causado, a la calidad de la ilegalidad del acto administrativo causante del mismo, la doctrina ha mostrado su esperanza en que esta corriente fuese definitivamente arrumbada. A este respecto son expresivas las palabras de LEGUINA VILLA, que ya auguraba un futuro más prometedor de la institución de la siguiente manera: «aunque con algunas vacilaciones todavía, apoyadas en el tenor literal del citado artículo 40.2 LRJAE, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo lo viene entendiendo así, siendo cada vez más frecuente y normales los fallos judiciales que reconocen el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños derivados de actos administrativos declarados ilegales. Entre los supuestos reales más recientes pueden citarse *ad exemplum*: denegación y revocación de licencias urbanísticas...» (15).

Efectivamente, las decisiones jurisprudenciales más proclives al reconocimiento de la responsabilidad en estos supuestos son la mayoría, quedando considerandos como los mencionados como simples excepciones. Hoy en día, la práctica totalidad de las sentencias analizadas se mueven en una corriente jurisprudencial para la cual no es ya determinante el contenido del artículo 40.2 LRJAE como causa exclusiva de desestimación de la pretensión de indemnización, sino que el precepto es invocado como argumento adicional de otros motivos desestimatorios, a mayor abundamiento de la tesis denegatoria. Así, la STS de 2 de abril de 1982 (2375) establece que «con independencia de que la simple anulación de los acuerdos denegatorios de la licencia solicitada, no presupone en sí un derecho a ser indemnizado...» es necesario acreditar suficientemente la realidad del daño —efectivo y evaluable patrimonialmente—, lo

---

(15) *La responsabilidad...*, op. cit.

cual no se produjo en el caso. O la de 9 de marzo de 1985 (1498) denegatoria de la pretensión de resarcimiento porque el único fundamento aducido por el recurrente para sostener la petición de indemnización es la anulación por los Tribunales del acuerdo municipal denegatorio de la solicitud de licencia de construcción, sin acreditar el daño.

En la actualidad, y tras la redacción del artículo 21 de la Ley de Reforma del régimen urbanístico no cabe ya ninguna duda sobre la admisión de la responsabilidad patrimonial de la Administración en estos supuestos, siempre, eso sí, que se demuestre la concurrencia de los presupuestos necesarios para el nacimiento de tal deber administrativo, es decir, la producción de un daño o lesión que traiga su causa en el acto denegatorio ilegal. La problemática de estos requisitos es la que pasamos a continuación a analizar.

### III. PRESUPUESTOS DE NACIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1. *Existencia de un daño o lesión*

##### A) *Notas características.*

Según se desprende de lo establecido en los artículos 40.1 y 40.2 LRJAE y 121 LEF, a los que se remite el 21 de la Ley 8/1990, y de lo hasta ahora examinado, no basta con la mera anulación de un acto administrativo para que proceda la indemnización, sino que es necesario acreditar la existencia de un daño. Pero este daño debe, además, reunir las siguientes notas: ser efectivo, evaluable económicamente, individualizado en relación a una persona o grupo de personas, antijurídico, imputable a la Administración Pública y probado.

Veamos cuál ha sido la postura del TS respecto a la exigencia de estos requisitos.

##### a) *Efectividad del daño.*

Es necesario que el perjuicio producido sea real. No cabe englobar en la indemnización daños hipotéticos o futuros.

La STS de 21 de junio de 1980 (3332) anuló un acuerdo municipal por el que se denegaba una licencia para construcción de un edificio, y obligó a la Corporación municipal a otorgar la referida autorización, pero, en lo referente a la indemnización de los daños y perjuicios, el Tribunal posterga su decisión al momento en el que se conozca el efectivo alcance del daño: «sólo cuando al concederse la licencia se conozca el alcance de las limitaciones que se impongan a la misma, se producirá ese supuesto de hecho que es esencial e imprescindible para dar actualidad a la pretensión indemnizatoria y, con ello, la posibilidad jurídica a



esta Jurisdicción para pronunciarse sobre ella». Sin daño realmente producido no puede existir ni siquiera pronunciamiento jurisprudencial sobre la reparación.

También la actualidad y efectividad del daño es requisito exigido por la STS de 2 de abril de 1982 (2375), en la que el TS declara «la procedencia de que el Ayuntamiento demandado otorgue la licencia indebidamente denegada, pero desestima la pretensión de indemnización de los daños y perjuicios a la que había accedido la Audiencia porque, además de no haberse acreditado el daño ocasionado, no es aceptable que la indemnización aparezca referida, con previsión de futuro a unos daños y perjuicios que se demuestren traigan causa de la denegación... ya que, insistimos, es siempre necesario un acreditamiento suficiente de la realidad de tales daños».

b) *Lesión evaluable económicamente.*

La determinación de, al menos, las bases que hagan posible la determinación de la cuantía de los daños viene exigida de forma abrumadoramente mayoritaria por nuestra Jurisprudencia; a modo de ejemplo, la STS de 10 de noviembre de 1980 (4409): «... ineludibles presupuestos que permitan... la fijación de la existencia del perjuicio y de las bases para su cuantificación, aunque ésta fuere diferida al período de ejecución de sentencia». O la STS de 19 de febrero de 1980 (1987), para la cual es indispensable para el otorgamiento de la indemnización el señalamiento de «los parámetros o líneas cardinales» a las que extender la indemnización concretando el *quantum* de la misma, así como «el relacionar los hechos y fundamentos jurídicos, incardinándolos y relacionándolos, especificando los sumandos o partidas de la misma».

c) *Lesión individualizada.*

El daño ha de ser residenciable en el patrimonio del reclamante, debe exceder de las cargas comunes de la vida social, de las cargas colectivas que todos los ciudadanos han de soportar.

En el tema que nos ocupa aparece con claridad este requisito, pues la denegación de una licencia para una concreta actividad urbanística es un sacrificio excesivo y desigual para el particular afectado en su patrimonio por el acto declarado posteriormente nulo, que le impide el normal ejercicio de sus derechos de propietario o, en su caso, empresario.

d) *Lesión antijurídica.*

La antijuridicidad significa que el sujeto que sufre el daño «no tenga el deber jurídico de soportarlo», o que «no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate».

No cabe duda que el particular ha de soportar el daño causado en su patrimonio cuando la Administración, al denegar su licencia, lo hizo ateniéndose a la normativa urbanística vigente, es decir, el acto administrativo, de carácter reglado, en este caso, fue lícito. Así, la STS de 21 de diciembre de 1987 (9681) confirma el acuerdo denegatorio de una licencia de obras impugnado por un particular, por estimarlo conforme a Derecho, pues las condiciones de la construcción no se acordaban a la ordenación urbanística aplicable. El TS establece que no cabe la indemnización solicitada «puesto que la Administración no hizo más que resolver con arreglo a Derecho al denegar la petición, existiendo una causa de justificación de los posibles daños de ello derivados determinante de la obligación, por parte del particular afectado, de soportarlos».

A *sensu contrario*, parecería incuestionable que la antijuridicidad aparece siempre en los supuestos en que existe un acto administrativo declarado ilegal —como es el supuesto de denegación de licencia que debió ser otorgada—, o ilícito (16).

Sin embargo, dos factores nos impiden sostener tal afirmación: el primero de ellos, ya examinado, el juego del artículo 40.2 LRJAE, que rechaza tal conclusión en cuanto con él desaparece la relación entre ilegalidad y responsabilidad. En segundo lugar, la propia rigidez del Tribunal Supremo a la hora de entender producido este requisito. En efecto, el Tribunal ha venido exigiendo para estimar la existencia de antijuridicidad que sea «manifiesta», que provenga de «malicia» o que se derive de un comportamiento «negligente» de la Administración, no considerando que forme parte de la misma el «error administrativo» o la «nulidad simple» del acuerdo; los Jueces, al exigir para apreciar la existencia de responsabilidad estos comportamientos en la Administración actuante, están violando no sólo una de las reglas esenciales de la institución, sino su principal característica, es decir, su naturaleza objetiva.

Ejemplo de esta incorrecta línea jurisprudencial es la STS de 10 de junio de 1986 (6761), que define la antijuridicidad necesaria para producir la responsabilidad por dos notas: 1) por ser contraria a derecho la conducta del actor, y 2) que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, considerando que «toda denegación de una solicitud ocasiona siempre alguna clase de perjuicios al interesado, siendo susceptible por tanto de configurar el resultado dañoso en abstracto, no

(16) Sobre esta cuestión, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El nuevo régimen...*, cit., pág. 492, ha señalado que el requisito de la antijuridicidad es «incuestionable cuando se denegó una licencia que debió ser otorgada, por ajustarse el proyecto a la ordenación vigente».

cabe por el contrario apreciar la antijuridicidad de la lesión por la simple anulación del acuerdo adoptado en vía administrativa, cuando la sutileza de la ilegalidad sólo haya podido decantarse en la más alta instancia jurisprudencial, dato por sí solo revelador de la necesidad de descartar el carácter manifiesto de la torpeza del criterio denegatorio mantenido por la Administración Local, máxime si como ocurre en la materia de licencias municipales, abunda la tesis liberatoria de la responsabilidad patrimonial, de no concurrir una flagrante desatención normativa...».

Idéntico criterio es acogido posteriormente por la STS de 15 de noviembre de 1989 (8336) y por la STS de 2 de junio de 1986; no es posible acceder a la pretensión de indemnización del daño ocasionado por el acto administrativo anulado porque dicha reparación «no puede venir fundada tan sólo en el error jurídico que la Administración pueda cometer en la apreciación de los hechos del expediente o en la interpretación y aplicación de las leyes, ya que en otro caso se llegaría a la conclusión inaceptable y contraria al artículo 40 de la LRJAE que toda anulación judicial de un acto administrativo comporta siempre la indemnización, lo cual supone tanto como sentar un principio que excediendo de los límites propios del sistema legal de la responsabilidad patrimonial administrativa, especialmente vinculada al mundo de los hechos más que al de la actividad estrictamente jurídica haría normalmente imposible el normal ejercicio de las potestades que el ordenamiento concede a la Administración».

En el mismo sentido se mueve la STS de 7 de junio de 1984, que además gradúa los supuestos de responsabilidad de la Administración por actos administrativos según la nulidad del mismo sea manifiesta o simple, no siendo causa de imputabilidad de responsabilidad la segunda de las enunciadas. Así, en su primer considerando establece el Supremo que «la nulidad que declara la sentencia apelada es incardinable en el concepto de "simple" que, según el citado artículo 40, no presupone derecho a indemnización y ello porque este derecho no puede venir fundado tan sólo en el error jurídico que la Administración pueda cometer en la apreciación de los hechos del expediente o en la interpretación y aplicación de las leyes...».

La STS de 14 de junio de 1983 (1514) es también desestimatoria porque «en la actuación municipal... no hubo malicia o negligencia que, como se reconoce en el mismo escrito de la demanda, es preciso acompañar a la ilegalidad del acto administrativo impugnado, para que opere el artículo 405 y siguientes de la Ley de Régimen Local, invocados en apoyo de la pretendida indemnización».

Nuestro TS parece olvidar, en ocasiones, la elemental norma del carácter objetivo de la responsabilidad administrativa, lo que quiere decir «desvinculada» de toda idea de culpa o negligencia.

e) *Daño imputable a la Administración.*

El daño ocasionado por la denegación improcedente de la licencia debe ser imputable a la Administración autora del acto, cuestión que trataremos al analizar las causas de interrupción del nexo de causalidad existente entre la conducta antijurídica y el resultado lesivo.

f) *Lesión probada.*

La carga de la prueba incumbe al que reclama la indemnización; esta cuestión la pospondremos al examinar los requisitos necesarios para que la pretensión de resarcimiento prospere.

B) *Conceptos indemnizables.*

Entre los conceptos incluíbles en la valoración del daño producido por la denegación ilegal de licencia, y que si probados resultan indemnizables, encontramos:

a) *El lucro cesante.*

Se refiere al beneficio dejado de obtener por el particular que a causa del acto nulo no pudo realizar una obra o proceder a la apertura de un establecimiento.

Así, la STS de 10 de noviembre de 1980 (4409), aun desestimando, por falta de prueba, la pretensión de indemnización de daños y perjuicios causados por la denegación improcedente de una licencia de obras de reforma, establece que ello no impediría el pretenderlo en otro procedimiento autónomo del dirigido a la anulación del acto y que, de haber sido probados o llegados a probar en este otro procedimiento, se hubiera estimado la petición resarcitoria, pues «la denegación de la licencia de obras ha determinado la demora en la realización de las mismas, ésta la de apertura de establecimiento, la del comienzo del ejercicio de la actividad, la obtención de un lucro...». Toda esta cadena de perjuicios tienen una misma causa: el acto administrativo nulo, por lo que, demostrada su existencia a través de los oportunos medios probatorios, son todos ellos indemnizables.

Por su parte, el Auto del TS de 28 de julio de 1986 (6904) concede al recurrente una indemnización cifrada en 112.041 pesetas, por los daños y perjuicios sufridos por éste al serle denegada por el Ayuntamiento de Legazpia una licencia de apertura de una sala de fiestas, denegación que es declarada improcedente y anulada por Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona. La cantidad que debe satisfacer la entidad local

en concepto de indemnización se cifra en la compensación de las ganancias dejadas de obtener por el recurrente durante el período de tiempo en que no se le autorizó la apertura del referido establecimiento.

Y, por último, la STS de 16 de marzo de 1984 (1405), que si bien desestima la pretensión de indemnización formulada por el recurrente por la denegación ilegal de la licencia de apertura de una tienda de comestibles, lo hace por falta de prueba, pero añade como concepto que, si probado, hubiera sido susceptible de indemnización el «retraso en la ejecución de la obra, que pudo originar la demora en la obtención de un lucro».

b) *El mayor coste de la obra.*

Supone la diferencia entre el coste presupuestado inicial y el coste final de la misma, diferencia cuya causa es el retraso en la iniciación de las obras que es del todo imputable a la Administración. Este criterio ha sido aceptado en la STS de 15 de junio de 1988 (5904), estimatoria de la pretensión de indemnización por los perjuicios ocasionados al recurrente por la «depreciación monetaria desde la petición de la licencia... hasta la fecha... reflejados en la diferencia del coste de las obras entre la fecha de petición y la de firmeza de la sentencia».

Pero éste no ha sido el criterio general mantenido en el Supremo, que habitualmente ha rechazado la estimación de este concepto por entender que el mayor presupuesto inicial de la obra es compensable posteriormente por el aumento de los precios de venta de las viviendas o locales proyectados. Así lo ha entendido, entre otras, la STS de 2 de abril de 1982, para la cual si bien el retraso en la realización del proyecto «produce un aumento del costo de la construcción de la obra», paralelamente se produce una correspondiente subida en el precio de las viviendas. La diferencia inicial queda, pues, compensada. También utiliza este argumento la STS de 4 de abril de 1983 (551), que recoge el mantenido por el Tribunal *a quo*, según el cual la diferencia del coste de las edificaciones proyectadas por razón del tiempo transcurrido debe ser «computada a cargo del recurrente si ese tiempo ha jugado en su favor, proporcionándole mayores expectativas de ganancia, con lo que quedará, en su caso, compensado el perjuicio que ese mismo tiempo puede haberle producido, pues no sería correcto que pretendiera hacer jugar exclusivamente en su beneficio las diferencias que las fluctuaciones de los valores del tráfico inmobiliario han experimentado entre las repetidas fechas».

También la STS de 10 de mayo de 1990 (4058), que precisa la necesidad de contemplar de manera global la operación de construcción y venta de los terrenos, pues «no es el aumento del coste de construcción el que determina la realidad del daño sufrido, sino que éste, para ser real y efectivo, surge solamente... en el supuesto de un menor éxito en la conjunta operación».

Sin embargo, en la actualidad se está abriendo paso una corriente jurisprudencial contraria a la señalada, para la cual no cabe desestimar este concepto por la compensación futura que se producirá en el patrimonio de la víctima, puesto que «por lo general, sobre todo si no se trata de un negocio aislado, sino de una cadena, lo que verdaderamente interesa a las empresas del sector es acabar cuanto antes la obra emprendida, realizar las operaciones de venta y, con su importe, emprender seguidamente construcciones sucesivas» (STS de 30 de abril de 1991 [3437]).

c) *Gastos financieros.*

Dentro de este apartado se integran todos los gastos que han sido necesarios para llevar a cabo las operaciones previas a la obtención de la licencia o autorización, tales como los intereses de los préstamos para la compra del solar en el que se va a construir o realizar la actividad, los necesarios para la realización de las obras, los honorarios del Proyecto que acompaña a la solicitud de licencia (STS de 15 de noviembre de 1989 [8336]), los gastos de urbanización o las tasas por la calificación de las viviendas como de protección oficial, los cuales han debido ser satisfechos durante el tiempo en que no se ha iniciado la actividad por causa imputable a la Administración.

En la STS de 29 de abril de 1986 (4380), ya analizada, el Tribunal Supremo estima que procede la indemnización de los daños causados a la sociedad recurrente, daños entre los cuales cabe comprender, para una futura cuantificación, «el coste financiero realizado para la compra de la parcela, o sea, los intereses devengados desde la resolución del recurso de reposición hasta la fecha en que se dé la licencia...».

También es explícita la STS de 10 de marzo de 1986 (4087), en la que se revoca el pronunciamiento del Tribunal de Instancia en cuanto a la indemnización que debía pagar un Ayuntamiento a una sociedad por denegarle ilegalmente una licencia para la construcción de viviendas, acto administrativo que es declarado nulo. La Audiencia territorial, sin embargo, estima que el importe de la indemnización ha de referirse a «los intereses satisfechos en razón de la cuenta de crédito que para la financiación de la operación tiene el recurrente abierta en la Caja Provincial de Guipúzcoa, que correspondan a los 3.293.525 pesetas invertidas a costa de dicha cuenta, en el proyecto de edificación». Este importe no es tan amplio como el solicitado por el actor: capital invertido en la compra de la parcela, gastos de su urbanización, tributos satisfechos por la adquisición y tasa por la obtención de la calificación provisional como viviendas de protección oficial, al no estar todos estos gastos en directa relación con la denegación municipal, pero que, de haberse dado el nexo causal, hubieran podido ser igualmente indemnizados.

d) *Improductividad de las inversiones o valores.*

Se incluyen en este concepto tanto la falta de rendimiento del capital invertido en la adquisición del solar como la inmovilización del valor mismo de éste, contabilizado durante el período de tiempo en que la actividad proyectada permaneció suspendida por causa de la Administración.

Ejemplos de apreciación de este concepto por nuestra Jurisprudencia lo constituye, en cuanto al capital, la STS de 5 de junio de 1989 (4335), en la que se establecen las bases de cuantificación del daño, cuya concreción se difiere al trámite de ejecución de sentencia, con arreglo a los siguientes criterios: «a) El capital será el resultante de las escrituras públicas de adquisición de los inmuebles, debidamente liquidadas de impuesto. b) El interés será el legal. c) El período de tiempo será el que se extienda desde el 9 de marzo de 1983 —fecha del acuerdo de denegación—, hasta el otorgamiento de la licencia. d) De la cantidad así obtenida se descontará la renta o rendimiento obtenido por el Señor M. como consecuencia de la tenencia de los edificios durante ese período de tiempo.»

En cuanto a la inmovilización del valor del solar, éste es concepto cuya indemnización pretenden los recurrentes en las SSTS de 15 de noviembre de 1989 (8336), de 24 de octubre de 1989 (7481) y de 23 de enero de 1990 (342), desestimatorias todas; aunque la de 29 de abril de 1986 (4380) sí admite el resarcimiento de la lesión producida por el «tiempo en que ha estado sin aprovechar la parcela, a partir de la meritada resolución del recurso de reposición hasta la fecha en que pueda empezar la construcción».

e) *Otros conceptos.*

Además de los señalados podríamos proponer otros que, aunque no han aparecido en las sentencias analizadas, bien podrían incorporarse válidamente a los ya mencionados.

Para MONTORO CHINER, es indemnizable el material deteriorado, es decir, el adquirido «para la ejecución de la obra con su correspondiente deterioro, y gastos de acondicionamiento posterior del mismo», «almacenaje» o «custodia», bien de la «materia prima», bien del producto terminado (17).

También es incluíble en esta categoría (18) el daño moral, si la

(17) El entrecorillado es extraído de su libro *La responsabilidad patrimonial...*, cit., págs. 343 y 344.

(18) Aunque en las primeras construcciones jurídicas sobre responsabilidad patrimonial de la Administración entendían, según el tenor literal del artículo 121 LEF, que sólo eran indemnizables los daños puramente materiales o patrimoniales, a partir de la aparición de los artículos 133 del REF y el 40 LRJAE, no hay duda en entender comprendidos en la categoría de resarcibles también los personales o morales «que sean susceptibles de cuantificación económica».

denegación de la licencia provoca «un menoscabo en la credibilidad, solvencia o clientela del perjudicado, siendo en este caso sustituible la indemnización en dinero por cualquier otra forma de reparación que compense el menoscabo producido» (19).

### 3. *El nexo de causalidad*

Como han puesto de manifiesto GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «la existencia de una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es, lógicamente, una condición indispensable para que pueda atribuirse a aquélla el deber de resarcir el daño» (20). Veamos qué significado ha dado el Tribunal Supremo a la exigencia de este requisito en el tema que venimos analizando y qué causas considera el mismo que interrumpen la citada relación.

#### A) *Postura del Tribunal Supremo.*

En los supuestos de denegación ilegal de licencias de urbanismo se hace especialmente difícil para el recurrente el acreditamiento de la existencia de relación entre el resultado dañoso y la actividad de la Administración, y ello por la existencia de una previa actividad del sujeto solicitante que puede inducir al error de la Corporación, eximiéndole entonces del deber de reparar, dificultada a la que hay que añadir la escasa voluntad del TS a la hora de reconocer la existencia de este presupuesto; así lo ha señalado CLAVERO, para el que «la mayor dificultad será la de determinar el nexo entre el daño y la denegación de la licencia... En esto la casuística es muy variada y las circunstancias, determinantes de una adecuada solución en la materia» (21).

En la Jurisprudencia que venimos analizando, el TS ha estimado la responsabilidad de la Administración sólo en aquellos supuestos en los que el acto administrativo por ella dictado y posteriormente anulado ha sido la causa próxima, inmediata y eficiente en la producción del resultado lesivo, rechazando la existencia de nexo causal en los supuestos en que tal relación no aparece con los caracteres descritos. Acoge, pues, la doctrina de la «causalidad adecuada» frente a la tesis de la «equivalencia de las condiciones» (22).

Por ejemplo, en su Sentencia de 10 de marzo de 1986 (4087) el Tribunal de Primera Instancia había admitido la indemnización de los

(19) M. J. MONTORO CHINER, *La responsabilidad patrimonial...*, cit., págs. 343 y 344.

(20) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, cit., pág. 353.

(21) M. F. CLAVERO ARÉVALO, *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Cívitas, Monografías, Madrid, 1976, pág. 122.

(22) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, cit., pág. 354.



intereses producidos por una cuenta abierta para la financiación del proyecto de obras, por entender que esta lesión se produjo por el acuerdo municipal anulado. Sin embargo, con respecto a otros daños cuya reparación pretendía asimismo el reclamante, no accede a su resarcimiento por entender que «no están en directa e inmediata relación con la denegación de la licencia». El mismo criterio llevó al Supremo a revocar en apelación este punto concreto de la Sentencia, puesto que «la misma ausencia de nexo causal» advertida para desestimar la indemnización de los otros daños alegados es predicable para no dar tampoco satisfacción a la pretensión de resarcimiento de los «intereses de la cuenta de crédito», ya que tampoco estos perjuicios estaban en «directa e inmediata relación con la denegación de la licencia».

De la misma manera, la STS de 15 de febrero de 1980 (2709) es estimatoria porque la denegación de la licencia ocasionó al particular una privación del derecho de edificación que provocó, a su vez, unos perjuicios que deben ser indemnizados, al «haberse acreditado una lesión patrimonial sufrida por el apelante como consecuencia de los actos administrativos», añadiendo que el daño debe ser asumido por la Corporación «al ser ella causante de la privación del derecho de edificación».

También la STS de 4 de febrero de 1983 (551), después de determinar que para entender producida la relación de causalidad es necesario «que la efectiva realidad del daño singularizado no sea consecuencia de fuerza mayor o culpa de la víctima y proceda del funcionamiento de los servicios públicos en una relación de causa a efecto, sin interferencia en el nexo causal...», declara la procedencia de la indemnización de los daños y perjuicios porque «la Corporación demandada realizó una actuación —la consistente en denegar la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación— que determinó la producción de un hecho evidente, como es la paralización de la actividad edificatoria... así como la correlativa improductividad del capital representado por el valor de dichos terrenos; entre la actuación administrativa origen de la paralización y la producción de tales perjuicios se da una clara relación de causa a efecto».

#### B) *Circunstancias que interrumpen la relación causal.*

Ahora bien, el Supremo ha rechazado la imputación del daño a la Administración cuando en la producción de éste ha intervenido, rompiendo el nexo de causalidad, el perjudicado o un tercero. Acoge así el TS la «tesis restrictiva» de la imputación del daño frente a la denominada «tesis extensiva» que acepta dicha imputación cuando «aun en presencia de otros hechos determinantes... la actividad administrativa ha contribuido a la producción o agravación del resultado final» (23).

---

(23) J. LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil...*, cit., pág. 340.

a) *El hecho de un tercero.*

En el Auto del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1986 (6904) el nexo de causalidad queda interrumpido temporalmente por la intervención de un tercero, en este caso un Gobernador Civil, que es causante de una parte del perjuicio total sufrido por el recurrente. El Auto fija la cuantía de la indemnización que a una sociedad mercantil debe satisfacer un Ayuntamiento por denegación ilegal de autorización para la apertura de un local; el referido local —una sala de fiestas— había permanecido cerrado por orden del Gobernador Civil durante un cierto tiempo. El TS estima «que la clausura es motivo suficiente para excluir la atribución de la pérdida de beneficios al acto municipal por el que se rechazó la licencia, puesto que, mientras permaneció el cierre gubernativo impedía la utilización del local». Y continúa: «sólo a partir... de la fecha en que se ordenó levantarlo, la apertura de la sala de fiestas dependía exclusivamente de la autorización municipal». El deber de resarcimiento que en este caso se impone a la Administración local demandada queda excluido por la aparición de este tercero en la relación.

Por su parte, la STS de 10 de junio de 1986 (6761) excluye totalmente de responsabilidad a la Administración local al no haber sido ésta la autora del acuerdo denegatorio ilegal, sino que éste fue dictado por la Comisión Provincial de Urbanismo que se subrogó en el ejercicio de la competencia municipal ante la demora de ésta en resolver. Según el TS, «el nexo causal exclusivo es también exigencia rigurosa de la doctrina de nuestro TS, entre la actividad administrativa y el resultado dañoso... siendo esta exclusividad esencial para apreciar la relación o nexo causal directo e inmediato entre la lesión patrimonial y el funcionamiento, no procediendo la indemnización si ha intervenido otra causa». Es improcedente la indemnización de los daños y perjuicios «al no figurar como demandada la Administración periférica estatal que adoptó el acuerdo denegatorio de la licencia, interrumpiendo con ello, con evidente repercusión en el nexo causal, la relación entre el destinatario de la pretensión de resarcimiento y el causante formal del resultado dañoso...». En esta sentencia, el TS no acoge la doctrina de la «equivalencia de las condiciones», en aplicación de la cual el perjuicio sería imputable a la actuación municipal primera, pues el retraso de ésta en resolver es la causa última de la producción del perjuicio, con lo que se le podría exigir también responsabilidad.

b) *El error del perjudicado.*

Para el TS, el error cometido por el solicitante de la licencia puede ser causa de exoneración de la obligación administrativa de responder por los perjuicios causados por la anulación del acto. Ahora bien, para

excluir totalmente la responsabilidad administrativa en estos supuestos, no basta cualquier intervención del interesado, sino que ésta ha de tener el carácter de «dolo o culpa o negligencia grave», tal y como establece el artículo 21 de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

Compartiendo la opinión de GONZÁLEZ PÉREZ (24), cuando la Administración otorga o deniega una licencia lo hace accediendo a la petición del interesado, de acuerdo con un proyecto presentado por éste. En la elaboración del proyecto puede ser que el particular incurra en errores o facilite datos inexactos a la Administración, la cual, sin embargo, no se ve liberada de la obligación de verificar y comprobar que la actividad para la que se solicita autorización es conforme a la normativa urbanística.

Esta doctrina es acogida por la Sentencia de 30 de abril de 1991, ya citada, para la cual «a lo que está obligado el particular es a estar en posesión de unos conocimientos para interpretar mejor, o por lo menos igual, que la Administración el verdadero sentido de la ordenación urbanística, bastándole con especificar y concretar lo esencial de estos casos... A partir de ahí, la labor de control y de investigación corre por entero a cargo de la Administración municipal que... cuenta con los suficientes elementos técnicos y burocráticos como para que, en ningún caso, pueda llamarse a engaño».

Por tanto, no toda culpa o error exonera de responsabilidad a la Administración, sino que éste debe ser de tal especie que induzca a error en la Administración a la hora de resolver, siendo difíciles las situaciones en las que pueda hablarse de «dolo» (25), cuando lo que se pretende de la Administración es una autorización para la realización de una obra o actividad que pasaría a ingresar como derecho en el patrimonio del solicitante (26). En los restantes casos se admite la teoría del concurso de culpas, pues, como señala la STS de 12 de junio de 1991 (4878), esta teoría «determina que la culpa de la víctima —incluso el hecho del tercero— no tiene siempre virtualidad bastante para excluir totalmente la responsabilidad de la Administración...», declarando en el supuesto concreto que ha de resolver que «la entidad de estos defectos y su fácil rectificación implican que no pueden eliminar el mencionado nexo causal, de suerte que su trascendencia no será otra que la de dar lugar a la moderación de la indemnización».

Como ejemplos de sentencias en las cuales la aptitud del error del perjudicado es de tal entidad que libera totalmente de responsabilidad a la Administración, podemos citar la de 7 de junio de 1984 (3449). La resolución municipal denegatoria es ilegal por haber sido adoptada fue-

(24) *Comentarios...*, cit., pág. 2306.

(25) Entendido, según el artículo 1209 del CC, como «inducción con maquinaciones a adoptar un acuerdo».

(26) El supuesto analizado plantea mayores dificultades cuando el particular obtiene la licencia amparándose en el mecanismo del silencio positivo y posteriormente la Administración dicta resolución denegatoria expresa por no ajustarse lo proyectado a plan. Por las peculiaridades de estos casos, se analizará esta problemática en un apartado diferente.

ra de plazo, pero no da lugar a indemnización porque «el mencionado acuerdo denegatorio, dada su motivación, tuvo su origen exclusivo en el error cometido por el propio recurrente al señalar en el plano de su proyecto obras de superficie... inferior a la mínima exigida por... las Normas Urbanísticas de aplicación, circunstancia que impide que pueda apreciarse... la responsabilidad patrimonial de la Administración».

De la misma forma, la STS de 14 de octubre de 1985 (5311), según la cual no cabe estimar la pretensión de indemnización de los daños y perjuicios «cuando por la propia parte recurrente se aceptan y asumen una serie de correcciones y condiciones a que se contraían los actos recurridos, sin cumplir los cuales mediante la presentación del adecuado proyecto no cabe obtener la concesión de la licencia, cuando esta denegación tuvo, aparte de las alturas, otras motivaciones legales reconocidas por el solicitante que impedían por sí solas la iniciación de la obra que la licencia ha de amparar».

En la mayor parte de las decisiones, sin embargo, se modula, sin excluir, la responsabilidad administrativa ante los errores del lesionado, como en la STS de 29 de abril de 1986 (4380), en la que el error cometido por el particular al presentar el proyecto de construcción exonera de responsabilidad a la Administración sólo hasta el momento en que aquél es modificado y ajustado al Plan urbanístico. Cuando se efectúa la modificación y se corrige el proyecto es cuando puede interpretarse que nace el deber de reparación, pues sólo es a partir de ese momento cuando los daños sufridos por el solicitante se imputan únicamente a la actuación municipal, por lo cual el Ayuntamiento deberá responder por los mismos.

En la STS de 18 de octubre de 1988 (7853) se ordena a la Corporación municipal el otorgamiento de una licencia de obras improcedentemente denegada, al haber el recurrente subsanado los defectos del proyecto inicial con anterioridad a la interposición del recurso de reposición. Sin embargo, en lo concerniente a la indemnización del lucro cesante pretendido por el actor, el TS acuerda la desestimación, pues «existieron circunstancias impeditivas de la oportuna concesión de la licencia, atribuibles a quien pretendía, cuya compleja entidad requirió la práctica de diversas operaciones y rectificaciones técnicas y materiales para su subsanación, por lo que no obstante lo que se razona en los fundamentos jurídicos precedentes, puede darse por cierto que la causa eficiente que desencadenó el perjuicio no fue exclusivamente imputable a la Administración demandada».

#### IV. DENEGACIÓN DE LICENCIAS OBTENIDAS POR SILENCIO ADMINISTRATIVO

«Las licencias urbanísticas pueden obtenerse por silencio administrativo, si concurren los requisitos del artículo 178 de la Ley del Suelo, por remisión al artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corpora-

ciones Locales» (27). Los efectos del acto administrativo así producido son los mismos que los derivados del acto expreso de otorgamiento, es decir, la posibilidad al particular de realizar la obra o iniciar la actividad así autorizada.

Por tanto, una resolución tardía del Ayuntamiento denegando la licencia de esta forma obtenida será nula de pleno derecho, ya que supone una revocación de un acto declarativo de derechos realizada al margen del procedimiento revocatorio establecido por la Ley (28). Si esta nulidad del acto revocatorio del derecho causa un resultado lesivo, dará lugar a indemnización por la Administración autora del mismo.

Pero el artículo 178.3 LS, reiterado en el número 1 del artículo 5 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, contiene un importante límite a esta singular fórmula de autorización: que la actividad para la cual se solicita el permiso sea conforme a la normativa urbanística aplicable en tiempo y lugar (29). Por tanto, habrá que distinguir la responsabilidad de la Administración en dos supuestos diferentes: el primero de ellos, cuando la licencia solicitada sea conforme al Plan, podrá exigirse de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por la denegación, siempre que resulten probados; mientras que en el segundo, cuando la licencia esté en contra de la ordenación urbanística, no podrá nacer la obligación de reparación del daño por la Administración. Pasamos a examinar cada uno de estos supuestos.

### 1. *Licencia ajustada al Ordenamiento*

En estos casos, la resolución expresa tardía del Ayuntamiento denegando la licencia ya concedida por el juego del silencio supone un acto revocatorio nulo de pleno derecho y la Administración tiene la obligación de indemnizar los perjuicios que con su tardanza en resolver ha ocasionado. Según MONTORO CHINER (30), aquí se produce un mal funcionamiento del servicio público en dos ocasiones: al retrasarse en la resolución sobre la autorización, lo cual obliga al peticionario a dirigirse a la arriesgada técnica del silencio administrativo; y al dictar la resolución expresa denegatoria y, a la vez, revocatoria.

La Jurisprudencia del TS no ha dudado en declarar la nulidad de acto denegatorio expreso dictado tardíamente, así como la obligación que nace para la Administración de indemnizar los perjuicios causados al particular, siempre que éstos resulten probados.

(27) A. CARCELLER FERNÁNDEZ, *Las Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1984 (3.ª ed.).

(28) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual...*, cit., pág. 212.

(29) Según este precepto: «En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los Planes, Proyectos, Programas y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.»

(30) *La responsabilidad...*, cit., pág. 195.

En la STS de 21 de abril de 1978 (1832), el Ayuntamiento de Zaragoza deniega la licencia de apertura de establecimiento para la venta al por mayor de frutas y verduras en una plaza de la localidad, basándose en una modificación de la normativa existente. El TS se expresa declarando que la licencia objeto del recurso fue concedida por silencio administrativo y declara nula la resolución municipal denegatoria, ya que «a la modificación de la normativa existente... no puede reconocerse eficacia retroactiva en orden a la licencia ya concedida por silencio administrativo positivo», aunque desestima la indemnización por falta de pruebas.

En el mismo sentido, la STS de 16 de marzo de 1984 (1405) deniega la pretensión de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por un particular que obtuvo licencia de apertura de tienda de comestibles por la técnica del silencio positivo, siendo después revocada por el Ayuntamiento. El TS declara esta resolución nula «al no ser contrario a las prescripciones legales la concesión de la licencia», razón por la cual debe entenderse otorgada.

Pero el particular que ha optado por acudir a esta técnica legal se puede enfrentar, además de al acto denegatorio expreso, a otra serie de perjuicios diferentes derivados igualmente de las potestades de la Administración aún más gravosas, materializadas en actuaciones administrativas materiales directas, como órdenes de demolición o de clausura de obras y actividades, respectivamente.

En este sentido, la STS de 17 de diciembre de 1975 (321) declara nulos los acuerdos de denegación de licencia y demolición de una parte de un edificio dictados por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Zarauz, estableciendo: «si el particular ostentaba la licencia por silencio, el acuerdo expreso denegatorio del Ayuntamiento se halla producido con notoria extemporaneidad... afecta al acuerdo en que se manifiesta negativamente el Ayuntamiento respecto al silencio administrativo positivo, y ello porque en su contenido es erróneo y finalmente, el acuerdo de demolición es igualmente contrario a Derecho». Si bien el TS no accede a la pretensión de indemnización de daños y perjuicios por no resultar éstos probados.

Diez años después, la STS de 17 de diciembre de 1985 (663) declara nulos los acuerdos municipales que denegaban licencia de construcción, uno, y obligaba a la demolición de una valla ya construida, otro, pese a que el solicitante tenía concedida la licencia por silencio positivo, obligando a la Corporación Pública a indemnizar por los daños y perjuicios causados por el acto administrativo que imponía la demolición de lo construido, pues «resulta inexcusable el deber reparatorio cuando se han causado unos daños evaluables patrimonialmente derivados de actos administrativos no ajustados a Derecho».

## 2. *Licencia en contra del planeamiento*

Lo dicho hasta ahora sólo es aplicable al supuesto en el cual la licencia es conforme a la ordenación urbanística. La responsabilidad administrativa no puede extenderse al caso de obtención de licencias por silencio administrativo en contra de la normativa vigente, y ello por rechazarlo expresamente el artículo 5.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, que señala como sanción consistente en la pérdida del derecho a la posible indemnización al peticionario de la licencia que, entendiéndola otorgada por silencio administrativo, ejecutase o iniciase actividades si posteriormente éstas se suspendiesen o se ordenase su demolición por estar en contra de las prescripciones del planeamiento; el contenido del precepto es aplicable al caso de que la Administración resolviera expresamente la petición extemporáneamente, acordando legalmente denegar la licencia nula, ya que tal acto administrativo no sería revocatorio de un derecho preexistente.

Así lo ha reconocido la STS de 19 de febrero de 1980 (1987), para la cual no cabe reconocer la indemnización de los daños y perjuicios al no haberse declarado la procedencia del otorgamiento de las licencias, añadiendo que «para que tenga lugar la normal virtualidad del silencio positivo es necesario que la petición inicial cumpla todos los requisitos exigidos y si no existe dicho cumplimiento, la actuación del silencio no puede, como técnica de autorización, producirse... es del todo imposible que resulte otorgado por silencio administrativo lo que está manifiestamente prohibido por el Ordenamiento Jurídico...».

Pese a ello, MONTORO CHINER opina que «la causa de elegir la arriesgada técnica del silencio administrativo ha sido la propia Administración con su negligente actuar... habrá de acudir a resolver este problema a través de la concurrencia y compensación de culpas» (31). Sin embargo, no hemos encontrado sentencias en donde el TS se pronuncie sobre esta acertada posibilidad, siendo la línea jurisprudencial mantenida en la actualidad la exoneración total de la responsabilidad patrimonial de la misma en estos casos.

## V. PROBLEMAS PROCESALES

### 1. *Pretensiones procesales*

Los artículos 42 y 44 LJCA establecen la posibilidad de que el recurrente de un acto administrativo pueda pretender, además de la anulación del mismo, el reconocimiento de la situación jurídica individualizada

---

(31) *La responsabilidad...*, cit., pág. 196.

y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios producidos por éste.

En el caso que nos ocupa, el perjudicado podrá sostener ante la JCA, simultáneamente, los tres tipos de peticiones: a) anulación del acto administrativo denegatorio; b) concesión de la licencia ilegalmente denegada, y c) resarcimiento de los perjuicios sufridos. Veamos cada una de ellas.

a) *Pretensión de anulación y reconocimiento de la situación jurídica individualizada.*

En cuanto a las dos primeras clases de pretensiones, hemos visto que, una vez obtenida, normalmente en vía contenciosa, la primera, ello acarrea, en la mayoría de los supuestos, la segunda, es decir, la imposición a la entidad demandada del deber de otorgar la oportuna licencia. El supuesto no ofrece, pues, mayor comentario, remitiéndose las posibles incidencias al trámite de la ejecución de la sentencia.

Sin embargo, según una reciente jurisprudencia, el particular podría encontrar esta satisfacción de su pretensión de obtener la licencia de una manera automática, inmediatamente iniciado el procedimiento y a reserva de la decisión de fondo del asunto, a través de la utilización del mecanismo de la suspensión de los actos administrativos regulado en los artículos 122 LJCA y 116 LPA (32).

En efecto, cuando la paralización de efectos del acto administrativo en que la suspensión consiste se solicita de un acto administrativo de carácter negativo —como en el caso que nos ocupa lo es la denegación de una licencia—, el acuerdo de la misma equivale, indirectamente, a la autorización de lo previamente solicitado y negado (33).

Si bien la suspensión en estos casos había sido tajantemente rechazada por el Tribunal Supremo por entender que «equivaldría al otorga-

---

(32) Tema que en nuestra doctrina ha introducido el profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA en una primera publicación titulada *La Sentencia Factotame (19 de junio de 1990) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 67 (1990), completado en numerosos estudios sobre el tema publicados en «REDA», 69 (1991); en «REDA», 70 (1991); en «REDA», 71 (1991); en el núm. 125 de esta REVISTA (1991). Vid. relación completa de los títulos en la Bibliografía que figura como anexo a este estudio. También se ha ocupado del tema C. CHINCHILLA MARÍN en su monografía *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1991. Vid. la bibliografía en ella contenida y especialmente las págs. 155 y ss., donde se trata la suspensión de los actos negativos.

(33) Aunque a la misma solución podría llegarse a través de una decisión judicial cautelar de naturaleza «positiva», es decir, aquella que «frente a un acto administrativo denegatorio de la Administración impone a ésta como medida provisional, mientras el proceso se sustancia, una determinada conducta y una decisión de condena, en términos procesales» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en uno de sus últimos trabajos sobre medidas cautelares, publicado en «Revista Española de Derecho Administrativo», 71 (1991), página 378).



miento provisional... de lo solicitado...» (34), en la actualidad parece abrirse paso una corriente más favorable a su admisión que, en el caso de licencias, encuentra su máximo exponente en el Auto del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1988 (7246) (35), en el cual se suspende el acuerdo tomado por el Ayuntamiento de Córdoba denegatorio de una licencia solicitada por RENFE y otorga autorización a esta empresa para la realización de determinadas obras de reparación de carácter urgente.

Si bien la utilización de esta técnica comportaría para el particular importantes beneficios, como la reducción del tiempo de espera para obtener la resolución, con la consiguiente innecesariedad, en muchos casos, de pretender la indemnización de los daños y perjuicios que normalmente son causados, precisamente, por esta tardanza en resolver, es necesario no valorar en demasía sus ventajas y tener presente, más que en ningún otro supuesto de suspensión, las siguientes notas: primero, la adecuada ponderación de los intereses enfrentados en el litigio; segundo, el efectivo análisis del alcance que la demora en la resolución del mismo puede causar al demandante; y tercero, el exhaustivo examen de las posibilidades de prosperar y vencer en juicio (36), antes de acudir a la arriesgada técnica de la suspensión, que sobre los actos negativos opera, más que como tal, como una anticipación del contenido del fallo, como un juicio previo sobre la legalidad o ilegalidad del acuerdo administrativo y, consecuentemente, como un otorgamiento, aunque provisional, de la licencia solicitada.

Aquí los Tribunales sustituyen la voluntad de la Administración autorizando algo que previamente ésta ha denegado, sin haber tenido aún oportunidad de analizar el fondo de la cuestión y basándose en una mera apariencia de ilegalidad del acto, lo que, en algunos casos, puede hacer derivar un grave perjuicio para el interés general, máxime en una materia como el urbanismo, en que tantos intereses se ven implicados, y en concreto en los supuestos que contemplamos, donde el instituto resarcitorio puede jugar un importante papel.

Jueces y juristas habrán de ser, pues, especialmente cautelosos a la hora de admitir la suspensión en estos supuestos.

#### b) *Pretensión de resarcimiento de los daños causados.*

Esta última petición —indemnización de los daños y perjuicios causados por la denegación de una licencia— puede pretenderse por dos caminos diferentes: primero, considerándola como petición adicional a

---

(34) Especialmente significativos los Autos dictados por este Tribunal de 17 de noviembre de 1988 (8737) y de 13 de junio de 1989 (4662), analizados por C. CHINCHILLA en la obra anteriormente citada, pág. 156.

(35) Examinada por CHINCHILLA, *La tutela...*, cit., págs. 158 y ss.

(36) Estos últimos requisitos son los principios denominados por la doctrina *periculum in mora* y *fumus boni iuris*, respectivamente, a los que CHINCHILLA dedica las págs. 41 y ss. de su obra *La tutela...*, cit.

la demanda principal de anulación, dentro del procedimiento mismo dirigido a anular el acto denegatorio, supuesto contemplado en el artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción; o segundo, ejercitarla en otro proceso diferente, autónomo, que tenga como objeto principal esta cuestión.

Lo más normal es que el particular haga uso de la primera de las vías citadas, pretendiendo en un mismo proceso la nulidad del acuerdo municipal y la indemnización de los daños y perjuicios. En este caso, el Tribunal declarará el derecho del particular a la indemnización, pero en lo referente a la cuantía no fijará la exacta de la indemnización en esta fase del proceso, sino que determinará cuáles son las bases o conceptos indemnizables, según las pruebas aportadas, difiriendo al período de ejecución de la Sentencia su determinación exacta tal y como prescribe el artículo 84 de la LJCA. Así, el Auto de 28 de julio de 1986 (6904) fija la cuantía de la reparación que una Corporación local debe satisfacer a un particular en 112.041 pesetas, ejecutando una Sentencia condenatoria de la Audiencia Territorial de Pamplona de 10 de marzo de 1983. O la STS de 4 de febrero de 1983 (551), donde se declara que «la concreción de los perjuicios producidos deberá remitirse a los trámites de ejecución de sentencias sobre las bases fijadas en el presente considerando» (referido a las partidas indemnizables).

Una importante y reciente conquista de nuestra Jurisprudencia del Tribunal Supremo es el criterio mantenido en su Sentencia de 22 de noviembre de 1989, en la cual, siguiendo la regla general, establece que la cuestión referente a la indemnización de los daños y perjuicios debe ser dilucidada en el trámite de ejecución de sentencias, pero excluye la necesidad de que el derecho y su cuantificación tenga que ser solicitado previamente ante la vencida Administración Pública. La regla viene exigida tanto por el principio de economía procesal como por el derecho a una tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24 de la Constitución, así como de la facultad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado de los artículos 117.3 y 118 del mismo texto. Con ello se evita la imposición de la carga a recurrente de acudir a un nuevo procedimiento contencioso-administrativo en el caso de una nueva denegación de la Administración demandada.

En virtud de lo establecido en el artículo 79.3 de la Ley de la Jurisdicción, al demandante le cabe otra posibilidad dentro de este primer camino elegido: que el Tribunal se pronuncie sobre la cuantía de los perjuicios si éste solicitó pronunciamiento concreto a este respecto y éstos fueron probados en Autos. Tal es el iter seguido por la STS de 15 de febrero de 1980 (2709), que establece la cuantía de la indemnización en 6.314.492 pesetas por la privación al particular de derecho a edificar.

## 2. *La reclamación administrativa previa*

Esta pretensión de indemnización de los daños y perjuicios producidos por el acto declarado nulo, en opinión de la Jurisprudencia mayori-

taria, puede plantearse por primera vez en vía contencioso-administrativa, sin que exista obligación legal alguna de haberla solicitado previamente en vía administrativa junto con la petición de anulación del acto, tal y como se deriva de la Exposición de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues «la Jurisdicción contencioso-administrativa es... revisora... pero sin que ello signifique... que sea inadmisibles aducir en vía contenciosa todo fundamento que no haya sido previamente expuesto ante la Administración».

Así lo ha entendido la STS de 16 de marzo de 1984 (1405), que establece en su considerando 3: «desde que entró en vigor la LJCA la exigencia de previa reclamación de la indemnización de daños y perjuicios en vía gubernativa... se encuentra afectada por lo dispuesto en los artículos 42 y 84.c) de la Ley Jurisdiccional, que hacen viable en el proceso contencioso-administrativo la petición de indemnización sin previa reclamación en vía administrativa, por tratarse de un elemento constitutivo de la pretensión tendente a obtener como secuela del acto impugnado el restablecimiento de una situación jurídica individualizada».

La STS de 27 de abril de 1987 (4761) se pronuncia en los mismos términos que la anterior, añadiendo que «sólo se exige que se haya agotado la vía administrativa en relación con el acto impugnado como objeto principal y no respecto a la petición accesoria de indemnización de daños y perjuicios». Asimismo, en la STS de 10 de marzo de 1986 (4087) se dice que «la inexistencia de reclamación previa en vía administrativa de la responsabilidad patrimonial no impide que se pretenda en sede jurisdiccional...». O la STS de 9 de marzo de 1985 (1498) deniega indemnización por no haberse acreditado por el recurrente el daño ocasionado por el acto anulado, pero admite «la petición de indemnización... no formulada de una manera expresa en la vía administrativa» porque ésta «puede ser deducida en la jurisdiccional como pretensión adicional o complementaria de la de nulidad o anulación de los actos o disposiciones impugnados».

La Jurisprudencia admite, pues, la no necesidad de haber pretendido en vía administrativa el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el acto, haciéndolo por primera vez en sede jurisdiccional y como pretensión adicional a la de anulación del acto denegatorio de la licencia.

Pero, a pesar de este criterio general, no han faltado casos aislados en los que el TS ha exigido este requisito de previa demanda, no accediendo a la pretensión resarcitoria por faltar el mismo (STS de 25 de septiembre de 1985 [5285]).

### 3. *La prueba*

Para que la pretensión de indemnización prospere, además de la invocación o alegación de los daños, es necesario que éstos queden suficientemente acreditados durante el procedimiento, incumbiendo la

prueba de estos extremos al reclamante, según lo dispuesto en el artículo 1214 CC, precepto trasladable al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración según lo ha señalado reiteradamente la Jurisprudencia en sus SSTs de 28 de enero de 1972, 16 de marzo de 1984, 28 de diciembre de 1984 o la de 21 de abril de 1978, que expresamente establece: «... En cuanto a la indemnización de daños y perjuicios solicitada por el actor, correspondiendo la carga de la prueba, según la doctrina general del artículo 1214 del CC, al que la invoca y no habiendo sido la prueba intentada, procede la desestimación del suplico de la demanda.»

Es necesario acreditar los dos extremos siguientes:

— La existencia del daño o lesión, así como la valoración del mismo: la STS de 11 de noviembre de 1977 (4381) no accede a la petición de indemnización porque «no se ha probado en las actuaciones la existencia de los mismos, sino solamente conjeturas y suposiciones que impiden su declaración en el presente proceso». STS de 16 de marzo de 1984 (1405): «necesario sería para la viabilidad de la pretensión indemnizatoria que el daño ocasionado con el retraso en la realización de la obra fuera real, esto es efectivo... cuyo acreditamiento resulta imprescindible para que prospere el reconocimiento del resarcimiento de daños o indemnización de perjuicios, prueba que al no haberse producido en el presente caso hace inviable la pretensión que a tales efectos se actúa». STS de 2 de abril de 1982 (2375): «es siempre necesario un acreditamiento suficiente de la realidad de tales daños y perjuicios que se demuestren traigan causa de la denegación».

— La relación directa, de causa a efecto, entre el acto administrativo y el resultado lesivo. La STS de 29 de abril de 1986 (4380) exige que se pruebe la existencia efectiva de unos daños y perjuicios y «la relación causa a efecto entre éstos y el acto anulado por la resolución judicial». STS de 10 de marzo de 1986 (4087): «a través de una prueba, siempre a cargo de quien la reparación postula (art. 1214 CC) referida a la realidad de la lesión, y sobre todo, a la existencia de un indispensable nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado lesivo».

#### INDICE CRONOLÓGICO DE SENTENCIAS ANALIZADAS

- STS de 17 de diciembre de 1975 (R. 321).
- STS de 14 de noviembre de 1977 (R. 4381).
- STS de 28 de enero de 1978 (R. 351).
- STS de 21 de abril de 1978 (R. 1832).
- STS de 2 de febrero de 1980 (R. 743).
- STS de 15 de febrero de 1980 (R. 2709).
- STS de 19 de febrero de 1980 (R. 1987).
- STS de 21 de junio de 1980 (R. 3332).
- STS de 10 de noviembre de 1980 (R. 4409).

- STS de 2 de abril de 1982 (R. 2375).
- STS de 4 de febrero de 1983 (R. 551).
- STS de 24 de enero de 1984 (R. 149).
- STS de 16 de marzo de 1984 (R. 1405).
- STS de 7 de junio de 1984 (R. 3449).
- STS de 9 de marzo de 1985 (R. 1498).
- STS de 25 de septiembre de 1985 (R. 5285).
- STS de 14 de octubre de 1985 (R. 5311).
- STS de 17 de diciembre de 1985 (R. 663).
- STS de 10 de marzo de 1986 (R. 4087).
- STS de 29 de abril de 1986 (R. 4380).
- STS de 10 de junio de 1986 (R. 6761).
- Auto del TS de 28 de julio de 1986 (R. 6904).
- STS de 27 de abril de 1987 (R. 4761).
- STS de 21 de diciembre de 1987 (R. 9681).
- STS de 15 de julio de 1988 (R. 5904).
- STS de 18 de octubre de 1988 (R. 7853).
- STS de 5 de junio de 1989 (R. 4335).
- STS de 4 de octubre de 1989 (R. 7481).
- STS de 15 de noviembre de 1989 (R. 8336).
- STS de 22 de noviembre de 1989 (La Ley R. 10567).
- STS de 23 de enero de 1990 (R. 342).
- STS de 10 de mayo de 1990 (R. 4058).
- STS de 27 de noviembre de 1990 (R. 9301).
- STS de 18 de marzo de 1991 (2243).
- STS de 30 de abril de 1991 (3437).
- STS de 12 de junio de 1991 (4878).

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BLASCO ESTEVE, M.: *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Madrid, Cívitas, Monografías, 1985 (2.ª ed.).
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Montecorvo, 1984 (3.ª ed.).
- CHINCHILLA MARÍN, C.: *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Cívitas, 1991.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Madrid, Cívitas, Monografías, 1976.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor, 1987.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español*, «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», 7, 1964.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Sentencia Factoriame (19 de junio de 1990) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, «REDA», 67 (1990); *La lucha contra los abusos de los procesos: juicios provisionales y medidas cautelares*, «Revista Poder Judicial», 20 (1990); *La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares*:

- la recepción del principio del «fumus boni iuris» (Auto de 20 de diciembre de 1990) y su trascendencia general*, en «REDA», 69 (1991); *La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la «apariencia de buen derecho» para el otorgamiento de medidas cautelares. Silencio administrativo y apariencia de abuso de la ejecutividad*, en «REDA», 70 (1991); *Medidas cautelares positivas y disociadas en el tiempo: el Auto de 21 de marzo de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*, en «REDA», 71 (1991); *La «apariencia de buen derecho» como base de las medidas cautelares en el recurso directo contra Reglamentos*, en esta REVISTA, 125 (1991).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, Cívitas, 1983.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Cívitas, 1988.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor, 1991.
- LEGUINA VILLA, J.: *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1983.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisprudencia*, Madrid, Cívitas, 1977.
- MONTORO CHINER, M. J.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Barcelona, Montecorvo, 1983.
- PANTALEÓN PRIETO, A. P.: *Responsabilidad civil: Conflictos de Jurisdicción*, Madrid, Tecnos, 1985.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, Estudios de Derecho Público, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- VILLAR EZCURRA, J. L.: *La responsabilidad en materia de Servicios Públicos*, Madrid, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1981.

M.ª Consuelo ALONSO GARCÍA  
Ayudante de Derecho Administrativo