Dictamen Núm. 221/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de diciembre de 2024, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

"El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de septiembre de 2024 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por ……, por los daños y perjuicios derivados de la anulación, en vía judicial, de las licencias de obra y de actividad de un gastrobar.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de marzo de 2024, el interesado -en su propio nombre y derecho y en nombre y representación de la mercantil de la que es administrador y socio único- presenta en el registro del Ayuntamiento de Grado una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos a causa de la anulación, en vía judicial, de las licencias de obra y de actividad de un gastrobar.

Refiere que "el hecho determinante y (…) generador de la responsabilidad patrimonial (…) descansa en el cierre de la explotación del negocio de gastrobar que la mercantil (…) explotaba en (…) la localidad de Grado, motivado por la anulación de la licencia de obra y de actividad (…) en virtud de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Oviedo de fecha 21 de marzo de 2022, y confirmada por la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de (…) 24 de noviembre de 2022./ Contra ésta última se interpuso recurso de casación (…) que fue declarado inadmisible" por "Auto de (…) 14 de abril de 2023, momento en que la misma ganó firmeza".

Expone que "por resoluciones de la Alcaldía de fecha 3 de febrero de 2021 se conceden licencias de obra y actividad para gastrobar a la mercantil", interponiéndose contra ellas recurso contencioso-administrativo el día 2 de marzo de 2021, y que el 22 de marzo de 2021 se solicita la ampliación del recurso, siendo acordada por Auto de 8 de abril de 2021.

Tras señalar que concurren "dos aspectos esenciales (…) en la posición de la reclamante", el "informe favorable del Arquitecto Municipal" y el "informe favorable del Servicio de Patrimonio del Principado de Asturias", indica que la Sentencia de 21 de marzo de 2022 declaró "la nulidad de las citadas resoluciones por no estimarlas ajustadas a derecho". Aclara que dicha sentencia fue recurrida, y el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias con fecha 29 de noviembre de 2022 desestimó "el recurso de apelación interpuesto", y que presentado recurso de casación fue "inadmitido por resolución de la Sala de (…) 14 de abril de 2023".

Afirma que "en la fundamentación jurídica de las sentencias recaídas" ha quedado claro que "la actuación administrativa" del Ayuntamiento de Grado y del Servicio de Patrimonio del Principado de Asturias "mereció el reproche de los órganos jurisdiccionales" y consecuentemente resulta "incardinable en un supuesto tipo de responsabilidad patrimonial", concluyendo que la misma "es de carácter objetivo y para su reconocimiento no se precisa acreditar la

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

existencia de una conducta culpable de los agentes públicos, sino únicamente que el daño es consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y deriva de los propios textos legales y constitucionales que la consagran".

En relación con el "alcance de los daños y perjuicios ocasionados", sostiene que atañen "directamente tanto a la sociedad, que ha visto truncada una actividad muy próspera y floreciente, con unos resultados económicos que podemos considerar de espectaculares, como a la propia persona del compareciente, daños materiales y personales que han afectado seriamente a su salud". Entiende que "para la determinación del alcance de los daños y perjuicios económicos se han de contemplar dos escenarios básicos: El daño emergente", en el que se han de tener en cuenta "las inversiones realizadas en el local arrendado para la puesta en funcionamiento del negocio de gastrobar, debiendo incluirse en este apartado los trabajos de obra civil, maquinaria industrial, menaje y, en general, todos los elementos para el funcionamiento del negocio", y el "lucro cesante, que "serían los derivados o resultantes por la pérdida de explotación".

Con base en ello, cuantifica la indemnización reclamada en novecientos diecinueve mil seiscientos noventa y nueve euros (919.699 €) por los perjuicios patrimoniales causados a la mercantil, y en veintisiete mil cuatrocientos ochenta y tres euros con ochenta y cuatro céntimos (27.483,84 €) por los daños y perjuicios irrogados al particular.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe de evaluación de los efectos económicos derivados de la anulación de las licencias, suscrito por dos economistas y profesores titulares de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Oviedo. b) Informe del Servicio de Salud Mental ……0 de 7 de marzo de 2024, en el que consta que ha sido atendido en el Centro de Salud Mental de adultos de La Ería -derivado por su médico de Atención Primaria- por un cuadro de ansiedad desde el mes de marzo de 2023, que está sometido a tratamiento psicológico y farmacológico y que su evolución es "fluctuante, sin consecución de funcionamiento previo anterior al episodio,

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

viéndose afectado por las circunstancias que se derivan del proceso administrativo, aún sin resolución". c) Escritura notarial de constitución de sociedad de responsabilidad limitada.

2. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grado de 12 de abril de 2024, se acuerda incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, designar instructora del mismo, advertir del plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo, así como otorgar al interesado un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar los documentos que estime necesarios. También se dispone dar traslado de la resolución a la compañía aseguradora de la Administración y al Servicio de Patrimonio del Principado de Asturias.

Consta en el expediente justificación documental de las comunicaciones efectivamente realizadas.

3. El día 25 de abril de 2024 el interesado formula alegaciones. Expone que "con posterioridad a la presentación de la reclamación (…) y dentro de la ejecución de títulos judiciales derivada del proceso judicial en el que resultaron anuladas las licencias de obras y actividad" ha recaído Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 10 de abril de 2024, por la que "se estimó el recurso de apelación" contra el auto que tenía por ejecutada la sentencia dictada" por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 21 de marzo de 2022, y "se declara que no se tendrá por tal hasta que no se resuelva la legalización de las obras afectada por la anulación de la licencia, suponiendo ello el derecho de esta parte (…) de incrementar la pretensión inicial" en la cuantía 57.500,86 €, "a que ascendió el precio satisfecho por la adquisición del inmueble cuyo uso queda (…) reducido a un mero almacén sin ningún aprovechamiento comercial ni cualquier otro equivalente".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

4. Con fecha 7 de agosto de 2024, emite informe la Arquitecta Municipal sobre la valoración de las obras susceptibles de ser indemnizables en función de su carácter legalizable o no legalizable, y en relación con la viabilidad de la demolición o restitución al estado anterior de las de sustitución de estructura (cubierta y forjado, englobadas dentro de las de reestructuración e ilegalizables según sentencia), conjugando dicha obligación con el deber de conservación que afecta a los bienes integrantes del patrimonio cultural del Principado de Asturias.

Concluye que "en el inmueble aún podrían implantarse usos como vivienda, hospedaje, comercial, oficinas, enseñanza, religioso, sanitario o garaje-aparcamiento (hasta 5 vehículos)", y que la cuantía a indemnizar "por aquellas obras que deben ser demolidas por no poder ser utilizadas para un uso acorde con la normativa" ascendería, IVA incluido, a 23.669,71 €.

5. El día 13 de agosto de 2024, el Secretario Municipal elabora un informe en el que indica, en relación con el plazo para la interposición de la reclamación, que "ha sido presentada dentro del plazo del año, si bien (…) no (se) ha procedido a ejecutar las actuaciones tendentes a la demolición de aquellos elementos de la obra ejecutada que no pueden ser objeto de legalización, lo cual podrá afectar a la valoración que se haga de qué aspectos (…) son o no indemnizables".

Por lo que atañe a la antijuridicidad del daño, señala que "el caso concreto es un acto reglado, que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Oviedo (…) acordó la anulación de las licencias de obra y actividad considerando su ilegalidad al contravenir artículos del Catalogo Urbanístico de Grado./ La existencia de las licencias posteriormente anuladas" generó "una situación de confianza entre quien reclama como perjudicado y el Ayuntamiento (…) que tras la sentencia ha quebrado", generándole "un perjuicio económico. No se ha producido la existencia de dolo, culpa o negligencia grave por parte

del recurrente, que son los supuestos que el art. 48 del RD 7/2015 TRLSU establece como excepciones al reconocimiento del derecho a la indemnización".

En cuanto al proceder del reclamante, advierte que "tuvo pleno conocimiento desde un inicio de los problemas que surgieron con su petición por la actuación de un tercero que ha venido recurriendo todas las decisiones administrativas tomadas en relación a la ejecución de las obras y la apertura de la actividad./ En especial destaca el conocimiento que tuvo de los recursos presentados que hacían que la situación no tuviese carácter firme, así como de las sentencias recaídas, la primera de las cuales se produce antes de que ejecutase la totalidad de los gastos y (…) de que pusiese en marcha la actividad, pese a saber el tenor de la misma".

Respecto al carácter exclusivo o no de la responsabilidad, señala que "en el caso concreto no existiendo una fórmula conjunta de actuación al uso, sí existe una concurrencia de dos Administraciones que culminaron en la concesión de las licencias de obra y actividad solicitadas y que se materializa en la solicitud por el Ayuntamiento de informes y la emisión de los mismos por el Principado, y que formando parte del expediente administrativo vienen a culminar con el otorgamiento de licencias que posteriormente se anularon./ Desde el punto de vista competencial, el Ayuntamiento de Grado es el responsable del otorgamiento de las licencias en atención al art. 25.2 y art. 84 de la LBRL, así como por aplicación de la normativa sectorial en materia de urbanismo y actividades (…). En cuanto a la intervención del Principado, su competencia se encuentra en el art. 10 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia en materia de protección del patrimonio cultural y que ha sido desarrollada entre otras por la Ley de Patrimonio Cultural de Asturias y otras normas de desarrollo./ Estando el bien inmueble considerado de protección parcial por el Catálogo Urbanístico de Grado, existe un interés común y por lo tanto hay concurrencia en cuanto a la competencia (…). En conclusión, cabe decir que la Administración queda vinculada por sus actos y debe asumir las consecuencias de los mismos, no siendo imputable la

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

responsabilidad patrimonial únicamente a la actuación de la entidad local sino (…) también a la Administración autonómica, que conocedora de las pretensiones y del desarrollo de las obras no hizo una interpretación diferente de las normas de aplicación a la que hacía el Ayuntamiento, existiendo una situación de confianza mutua y por ello de responsabilidad conjunta (…). No existe un criterio objetivo ni forma adecuada de valorar la intervención de ambas Administraciones que permita establecer grados de responsabilidad distinta, por lo que se entiende que la responsabilidad es solidaria".

Tras efectuar un exhaustivo análisis de los conceptos indemnizables, concluye que "analizando los elementos señalados y a salvo de las consideraciones efectuadas sobre las obras incluidas en el proyecto de adecuación del local, que precisarían una mayor concreción para saber aquellas que conllevan una posibilidad de uso para el propietario con independencia del destino" del mismo, "los importes que se estiman podrían ser indemnizables alcanzarían (…) un total de 82.178,29 euros, de lo cual se estima que procede establecer un 50 % de responsabilidad del Ayuntamiento de Grado y un 50 % de responsabilidad del Principado de Asturias".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

6. Con fecha 19 de agosto de 2024, el despacho profesional que tiene encomendadas las tareas de representación y defensa jurídica del Municipio presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Grado.

En él expone que "se cumplen los presupuestos necesarios para entender que existe la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado reclamada (…), en tanto se ha producido un daño (…) cuya causa se encuentra en las incorrectamente otorgadas licencias de obra y actividad (…), habiéndose reclamado dicha responsabilidad dentro del plazo marcado por la normativa./ Sin embargo (…) ha de señalarse que, otorgadas dichas licencias (…) tras informe favorable del Servicio de Patrimonio del Principado de Asturias, así como con su previa autorización por encontrarse entre los supuestos regulados para ello, siendo el final impedimento para el correcto otorgamiento de las

licencias una cuestión de la materia de dicho Servicio autonómico, debe entenderse que la misma también ostenta responsabilidad patrimonial concurrente con la de este Ayuntamiento (…) en los daños producidos, debiendo declararse la responsabilidad de dicho ente de forma conjunta con este Ayuntamiento./ Asimismo, habrá de estudiarse la posible existencia de concurrencia de culpas con el propio reclamante, en tanto él mismo con su actuar habría contribuido a la causación de los daños (…). Y ello fundamentalmente" porque, "pese a disponer de licencias, conocía desde un inicio la judicialización de las mismas, por tanto su precariedad", así como la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 21 de marzo de 2022, "muchos meses anterior a la apertura del establecimiento el 15 de julio de 2022, cuando ya tenía conocimiento pleno de la anulación de las citadas licencias y pese a ello asumió dichos riesgos y realizó el grueso de las actuaciones que actualmente reclama en concepto de daños. Debe por tanto estudiarse de forma detallada la fecha de las actuaciones realizadas (…) y si las mismas son posteriores o anteriores a la fecha en que se dicta la sentencia".

Advierte que serán conceptos indemnizables los "ligados a la propia anulación de las licencias y, por tanto, a la construcción y arreglo del local para su uso a los fines pretendidos, pero no aquellos gastos de explotación del negocio durante el tiempo que el mismo permaneció abierto, los cuales no constituyen daño alguno (…) sino que suponen los propios de la explotación mercantil llevada a cabo", que en su caso habrán de ser "compensados con los ingresos que durante el tiempo de explotación del negocio se recibieron, los cuales, como señala el propio reclamante, fueron `espectaculares´, debiendo por ello sobreentenderse que fueron superiores a los gastos de explotación generados./ Tampoco debe dejarse pasar que las construcciones realizadas y la adecuación del local a los fines pretendidos continúan a fecha actual intactos, sin que se haya procedido al derribo o eliminación de ninguna de las actuaciones (…). Por ello, en tanto dichas actuaciones afectan a un patrimonio del reclamante que encontrándose en una situación muy precaria y de

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

necesidad de rehabilitación, como él mismo reconoce, han pasado a estar en perfecto estado de conservación, se ha producido a fecha actual un incremento del valor considerable de las mismas que repercute en el propio patrimonio del reclamante, no pudiendo deducirse, al menos a fecha y situación actual, daño alguno por ello. En situación distinta nos encontraríamos en el caso de procederse por el reclamante al derribo de la edificación o la retirada de elementos del mismo, lo cual produciría que el coste de aquellas actuaciones eliminadas sí que tendrían el concepto de indemnizable, debiendo procederse a su justificación y cuantificación en su momento oportuno, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, que impide la indemnización por responsabilidad patrimonial de aquellos daños que no sean reales y actuales, sino hipotéticos o futuros./ Por último, el concepto de reparación integral, que no enriquecimiento injusto, implica el resarcimiento de los daños causados con la cuantificación de los mismos en base al desembolso efectivamente realizado en dicho momento, actualizándose dichos importes, en su caso, por medio de los intereses legales correspondientes. Por tanto, deben de ser desechadas todas aquellas actualizaciones independientes previas de las cantidades efectivamente desembolsadas, que sumadas a los intereses posteriores reclamados lo único que constituirían sería un enriquecimiento injusto del reclamante, al indemnizársele cuantías superiores a las efectivamente desembolsadas, siendo la corrección de estas cantidades por el transcurso del tiempo realizadas tan sólo por medio de los intereses debidos".

Finalmente, y tras efectuar una valoración de los conceptos indemnizables, aborda los eventuales daños morales causados indicando que se alude a "daños personales que el titular de la entidad reclamante ha sufrido por el cierre del negocio que él mismo puso en funcionamiento, señalando estar sometido a tratamiento farmacológico por depresión derivada de ello, cuantificando los mismos por medio del baremo de la Ley de Accidentes de Tráfico, por perjuicio personal que se cuantifica como moderado./ En primer lugar (…), no queda justificada la existencia de daño moral alguno al

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

reclamante (…). Dado que él mismo ha contribuido a la causación de los daños, tal y como (…) se ha explicado, no parece razonable la reclamación de cantidad alguna por dicho concepto. Los padecimientos morales (…) no tienen su causa en la actuación de este Ayuntamiento (…), sino en la asunción de los riesgos efectuada por (el) reclamante, que puso en marcha un negocio conociendo la existencia de sentencia que anulaba las licencias otorgadas para ello (…). En segundo lugar, de la documentación presentada se extrae que mucho antes de que fueran anuladas las licencias o clausurado el local el ahora reclamante ya presentaba cuadros médicos de ansiedad y tratamientos farmacológicos similares a los actuales, pudiendo por ello deducirse que su situación actual no está, al menos como causa única, derivada de la anulación de las licencias. Así, consta ya la existencia de apuntes por ansiedad en julio y septiembre de 2021, mucho antes incluso de la propia apertura del local o de la anulación judicial de las licencias./ Por último, no debe dejar de señalarse que, si bien parece acertado el uso del baremo de la Ley de Vehículos a Motor, carece de explicación o justificación alguna cuantificar los supuestos daños morales más allá del perjuicio personal básico, ni mucho menos usando un perjuicio personal moderado./ Máxime si se tiene en cuenta que por todo daño moral se fija la existencia de una ansiedad que, según los informes médicos remitidos, no reviste el carácter de especialmente grave ni limitante de su capacidad".

7. Mediante oficio de 21 de agosto de 2024, la Instructora del procedimiento comunica la apertura del trámite de audiencia al interesado y le concede un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar cuantos documentos estime oportunos, poniéndole de manifiesto el expediente y acompañándole una relación de los que lo componen.

8. El día 3 de septiembre de 2024, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Grado un escrito de alegaciones. En él manifiesta que "a la entidad reclamante, concretamente a su administrador único, no sólo no se le

advirtió de los posibles riesgos existentes, la licencia se le concede con anterioridad a la presentación del recurso contencioso-administrativo, sino que incluso con posterioridad a las sentencias" tanto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo como del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias "se venía sosteniendo por la Administración municipal y todo su equipo técnico que una modificación del catálogo urbanístico era posible y que la actividad de gastrobar tendría perfecto encaje en la misma, algo que por lo acaecido hasta el momento (…) no pasa de ser una mera declaración de intenciones (…). Todas las tesis de la Administración reclamada en lo que concierne a la contribución de la reclamante en la hipotética responsabilidad patrimonial descansa o (…) se cimenta sobre una afirmación huérfana de toda actividad probatoria si se exceptúan las notificaciones efectuadas al interesado en el curso del procedimiento pero, reiteramos, nunca antes ni después de obtenida la licencia".

Considera que deben contemplarse también a efectos indemnizatorios "los daños y perjuicios morales irrogados al compareciente, que tienen su razón de ser en el cuadro psicológico que ha venido padeciendo desde el año 2022 hasta la fecha de alta. La destrucción de un proyecto de vida con una base tan sólida como lo constituía el desarrollo de una actividad económica (…) pujante se ha visto truncada por un funcionamiento anormal de los servicios públicos, lo que ha sumido al reclamante y a su representada en el umbral de la pobreza (…), al tener que hacer frente a unas obligaciones económicas sin contar con los recursos que la actividad hostelera venía generando./ El informe de la (…) Arquitecta Municipal contiene unos usos posibles del inmueble totalmente ajenos al destino" para "el que el mismo fue adquirido y, en todo caso, teniendo en cuenta las resoluciones recaídas en la ejecución de sentencia (…), requerirían la realización de una serie de obras y trámites burocráticos, comenzando por la modificación del planeamiento, que lo convertirían en algo residual y que el reclamante no debe (…) soportar por las razones que ya se han dejado invocadas./ La misma suerte indemnizatoria han de correr los

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

gastos devengados por la presentación del concurso de acreedores, obligación *ex lege* al existir obligaciones de pago derivadas de la actividad negocial cuyo cierre ha provocado la presentación del concurso (…) para no lesionar los derechos de los acreedores, tanto públicos como privados que, aunque en pequeña cuantía, no tienen por qué soportar las consecuencias derivadas de un deficiente funcionamiento de una Administración pública".

9. Con fecha 17 de septiembre de 2024, la entidad aseguradora de la Administración presenta un escrito de alegaciones. En él señala que se echa "en falta en el informe del (…) Secretario Municipal el análisis sobre un razonamiento jurídico ineludible para asuntos como el que nos ocupa y que nos parece muy relevante a la hora de determinar la posible responsabilidad e indemnización por una nulidad de licencia. Estamos hablando de la aplicación de la doctrina del margen de tolerancia o de apreciación desarrollada por nuestro Tribunal Supremo (…), y es que nos encontramos ante un caso prototípico para la aplicación de esta doctrina./ En primer lugar, aun cuando no está unido al expediente de responsabilidad patrimonial el previo expediente urbanístico (algo que es sumamente aconsejable), no puede caber duda que el reclamante, asesorado por su o sus arquitectos, presentó un proyecto en el que -con las razones que en él se contienen- sostenía la viabilidad de la licencia urbanística. Es más, según hemos podido deducir de la lectura del expediente en su momento se le solicitaron determinadas aclaraciones sobre el alcance de la obra proyectada y (…) presentó escrito alegando en favor del otorgamiento de la licencia. En definitiva, el propio reclamante, debidamente asesorado, ha sostenido siempre que el otorgamiento de la licencia era conforme a derecho. En segundo lugar, la doctrina expuesta es aplicable al caso que nos ocupa y para ello sólo es necesario leer con atención los argumentos de las sentencias que traen causa de la nulidad de la licencia, en las que se valoran conceptos jurídicos complejos y normas contradictorias (un Plan Especial aprobado con posterioridad y la posible retroactividad en su aplicación, así como la normativa

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

sobre actividades molestas, también modificada recientemente) junto a conceptos técnicos indeterminados (rehabilitación vs reestructuración) que incluso pueden solaparse. La actuación del Ayuntamiento de Grado y sus funcionarios ha sido diligente; constan los informes de todos los servicios implicados. No se ha otorgado la licencia por silencio de la Administración y ha sido supervisada y aprobada por la Administración regional. En definitiva, el expediente urbanístico tenía un importante grado de subjetividad sobre la extensión de la obra proyectada y (…) la normativa aplicable al respecto. La aplicación de esta doctrina afecta al principio de antijuridicidad del daño, de manera que la valoración que haga la Instructora y posteriormente el Ayuntamiento deben de pensar que `el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones (…). Con independencia de que la Instructora considere razonable o no la aplicación de esta doctrina, lo que (…) sí es cierto es que cualquier resolución que se dicte ha de pasar el previo filtro de análisis de la doctrina del margen de tolerancia".

10. El día 18 de septiembre de 2024, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido parcialmente estimatorio, "reconociendo la responsabilidad patrimonial de la Administración" con las indemnizaciones que especifica, que alcanzan un importe total de 129.350,26 €. Concluye que al existir "una responsabilidad solidaria con el Principado de Asturias", la cantidad imputable al Ayuntamiento asciende a 64.675,13 €.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de septiembre de 2024, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado objeto del expediente núm. ……, adjuntando a tal fin una copia del mismo en soporte digital.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grado, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), se encuentran activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial tanto la mercantil (titular de las licencias de obra y de actividad que fueron anuladas) como la persona física reclamante (propietaria del inmueble objeto de las obras y destinado a albergar la actividad de gastrobar, así como administrador y socio único de la mercantil), por cuanto la esfera jurídica de ambos se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Ahora bien, aunque la reclamación se formula "en nombre" de la persona física y de la sociedad unipersonal, en este contexto, al reclamarse por los daños derivados del cese de un negocio, la condición de perjudicado confluye en la persona que asume el esfuerzo para su puesta en marcha y sufre en definitiva el menoscabo patrimonial, sin perjuicio de que su legitimación requiera que acredite la titularidad -mediata o inmediata- de los activos sacrificados, razón por la que se esgrime y acredita aquí la condición de socio único. En suma, el eventual resarcimiento corresponde a la persona física reclamante, y la sujeción de esa masa patrimonial a determinadas responsabilidades pertenece a otro orden de relaciones.

El Ayuntamiento de Grado está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

En cuanto a la concurrencia de la Administración autonómica en la producción del daño, no cabe orillar -partiendo de que el informe sobre actividad clasificada carece, por lo que aquí interesa, de relevancia, al centrarse en cuestiones ajenas al debate principal- que el escrito de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 23 de diciembre de 2020 (folios 186 y 187) señala que la Comisión Permanente del Consejo de Patrimonio Cultural de Asturias -en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2020- acordó, "teniendo en cuenta lo dispuesto en el Catálogo Urbanístico de Grado", informar "favorablemente las obras de reforma y adecuación de edificio para gastrobar contempladas en el modificado presentado, condicionado a las prescripciones" que se reseñan. Por otra parte, tal y como refiere el informe de la Secretaría Municipal, el edificio está ubicado "dentro del ámbito del Plan Especial del Casco Histórico de Grado, que se encuentra actualmente sin aprobación definitiva, por lo cual las obras requieren autorización expresa de esta Consejería" (folio 1009).

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 29 de noviembre de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:3598- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), que confirma la dictada por el

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo, centra el motivo de la anulación de las licencias en la contravención de los artículos 44, 45, 47 y 48 del Catálogo Urbanístico del Municipio de Grado, señalando expresamente que se ha obviado "el carácter preferente del Catálogo Urbanístico, de acuerdo con los artículos 207.1 del ROTU, 72 del TROTU y 1.4 del Catálogo Urbanístico"; que el proyecto técnico "requería de obras de reestructuración que (…) para un grado de protección parcial (…) excedían de las permitidas (que únicamente alcanzaban las de rehabilitación)"; que "no se trata de pequeñas actuaciones, vistos los razonamientos expuestos, pues (…) en este caso no se justifica el motivo de la excepcionalidad; que "se trata de obras de reestructuración recogidas en el artículo 27" del Catálogo Urbanístico "por lo que no resulta admisible que ahora el Ayuntamiento (…) sostenga lo contrario tratando de insertar aquéllas en el artículo 44, que permite las obras de rehabilitación recogidas en el artículo 26 del Catálogo Urbanístico", y que la actividad de gastrobar, al encontrarse "dentro del ámbito del RAMINP" (tal y como se reconoció en el informe de la Arquitecta Municipal de 5 de mayo de 2020, al que la sentencia hace expresa referencia), resultaba un uso expresamente prohibido en los edificios objeto de protección parcial.

Ciertamente, la Comisión Permanente del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias ("órgano colegiado permanente de carácter asesor y de apoyo de la Administración del Principado de Asturias", *ex* artículo 1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, aprobado por Decreto 15/2002, de 8 de febrero) informó favorablemente el proyecto "teniendo en cuenta lo dispuesto en el Catálogo Urbanístico de Grado"; ahora bien, no puede obviarse que la reclamación aquí ejercitada se ha dirigido en exclusiva contra el Ayuntamiento de Grado en cuanto Administración otorgante de las licencias examinadas y no contra la Administración autonómica. En este contexto, la Secretaría del Ayuntamiento de Grado aprecia la existencia de una responsabilidad concurrente de la Administración

autonómica (folio 1009 del expediente) y propone la estimación parcial de la reclamación distribuyendo por mitad el porcentaje de culpa.

Sin embargo, este Consejo estima que dicha atribución de responsabilidad a la Administración autonómica solamente sería posible de haberse entablado directamente la acción contra ella, no siendo viable declarar su responsabilidad con base en su participación o conocimiento del expediente a través de la Administración municipal. En efecto, descartado que nos hallemos ante una fórmula de actuación conjunta, resulta aquí aplicable lo preceptuado en el artículo 33.2 de la LRJSP, a tenor del cual "la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención", siendo "solidaria cuando no sea posible dicha determinación". Incluso el Tribunal Supremo ha declarado que "el hecho de que la parte entienda concurrente un supuesto de responsabilidad solidaria entre varias Administraciones no le exonera de formular la reclamación en tal concepto, es decir, frente a las Administraciones que considere responsables, y sólo entonces entran en funcionamiento las previsiones del artículo 18 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, sobre la determinación de la Administración competente para la iniciación, instrucción y decisión del procedimiento y sobre la consulta a las Administraciones públicas implicadas. Y es el caso, como acabamos de señalar, que la interesada se limitó a formular la reclamación contra el Ayuntamiento de Gijón, sin ninguna referencia a la responsabilidad solidaria o concurrente del Ministerio de Fomento, por lo que no se instaba la aplicación de las previsiones de los preceptos que se invocan en este motivo de casación, reclamación cuya delimitación efectúa el perjudicado, y que justifica que el Ayuntamiento de Gijón se limitara a resolver lo que entendió procedente respecto de su participación en los hechos imputados como causa de la reclamación y que no llamara al procedimiento a otra Administración a la que la parte no había imputado el resultado lesivo (…). Por lo demás, tal planteamiento responde a la

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

decisión de la propia recurrente, que dirigió su reclamación únicamente frente al Ayuntamiento de Gijón sin ninguna referencia al Ministerio de Fomento, como reconoce expresamente" (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007 -ECLI:ES:TS:2007:4566-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

Con referencia a la vigente el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el Consejo de Estado ha reparado en su Memoria de 2023 en la "tensión entre dos principios o reglas. La primera regla, la tramitación de un único procedimiento, tiene por objeto evitar al reclamante las consecuencias adversas que podrían resultar de la tramitación en estos casos de dos o más expedientes independientes. Ello supone, en efecto, una carga administrativa para el propio perjudicado. Pero, más allá de ello, puede generar otras consecuencias indeseables cuando, por ejemplo, aun siendo clara la existencia de una responsabilidad de las Administraciones Públicas, cada una de ellas excluye su deber de indemnizar por atribuir la causa principal del daño a otra Administración diferente. Situaciones análogas a la expuesta pueden llevar a casos en los que, aun siendo clara la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad, la falta de acuerdo de éstas en cuanto al alcance de su intervención en la producción del daño genera al interesado una situación de indefensión o le impone cargas impugnatorias excesivas. De otra parte, está el principio de que es cada Administración la que debe determinar el alcance de su propia responsabilidad, debiendo considerarse por ello de interpretación restrictiva la posibilidad de que una Administración distinta declare la responsabilidad y el deber de indemnizar de otra".

Concretamente, en relación con 33.2 LPAC (en el que se incardina el supuesto examinado), la Memoria del Consejo de Estado subraya que "el supuesto regulado en el apartado 2 del artículo 33 se refiere a los casos no previstos en el apartado 1, esto es, a aquellos en los cuales la posible responsabilidad concurrente no resulta de la 'gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación de varias Administraciones públicas'./ El caso típico en

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

el que puede producirse una situación como la contemplada en este apartado es aquella en la que el daño aducido es imputado por el reclamante o puede ser atribuido a dos administraciones diferentes, aun cuando no haya existido una actuación conjunta de ambas (…). En estos casos, tal y como se indicaba en el (…) dictamen 1.681/2022, rige el principio general de que cada Administración es competente para tramitar y resolver el procedimiento para determinar su propia responsabilidad, lo que determina que el interesado deba dirigirse contra cada una de ellas con el fin de obtener la indemnización correspondiente". Ello sin perjuicio de que, al no tratarse de procedimientos absolutamente independientes, "el imperativo de cooperación entre las Administraciones Públicas aconseja que tanto la tramitación del procedimiento como su resultado sea comunicado también a todas las entidades públicas que pudieran verse afectadas. De esta manera podrá evitarse, por ejemplo, una eventual indemnización por las distintas Administraciones Públicas que sobrepase los límites del principio de indemnidad".

En posteriores dictámenes (entre otros, Dictamen 1140/2023) insiste el Consejo de Estado en que el artículo 33 "distingue dos supuestos de hecho diversos, sometidos a un régimen jurídico distinto: aquel en el que la responsabilidad concurrente deriva de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación ejecutadas al amparo de un previo instrumento regulador, como puede ser un convenio de colaboración, al que aluden los apartados 1, 3 y 4 del mencionado precepto, y el resto de supuestos de responsabilidad concurrente entre Administraciones públicas, a los que presta atención el apartado 2". De este modo, mientras que "para los primeros la regla que rige es la de solidaridad *ad extra*, para los segundos rige la mancomunidad y sólo cabe aplicar la solidaridad de forma subsidiaria cuando no sea posible determinar la responsabilidad de cada una de las Administraciones implicadas atendiendo a los criterios señalados en (el) apartado (2). Esto determina que, en el primer caso, el interesado pueda dirigirse contra cualquiera de las Administraciones actuantes y la Administración competente para tramitar y

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

resolver la reclamación deba consultar a las restantes a fin de que estas manifiesten lo que tengan por conveniente antes de dictar resolución. Por el contrario, en el segundo caso, la reclamación debe formularse contra todas las Administraciones involucradas en la actuación, debiendo cada una de ellas resolver y fijar su grado de responsabilidad en atención a los `criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención´". En definitiva, el primer caso constituye "una regla excepcional que debe ser objeto de interpretación estricta" en el sentido de que, como recientemente ha matizado" el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1179/2023 y 254/2023, "es necesario que se den dos condiciones previas:/ primero, que exista una fórmula conjunta de actuación entre varias Administraciones, como puede ser un convenio;/ y segundo, que la reclamante impute la responsabilidad a dichas Administraciones por considerar que deriva de la gestión de dicha fórmula conjunta". En otro caso la Administración que tramita el procedimiento deberá ceñirse a su propia responsabilidad, sin llevar a cabo pronunciamiento alguno sobre la eventual responsabilidad del resto de las entidades públicas, con independencia de la que pudiera reclamarse frente a alguna de ellas.

La aplicación de esta doctrina al caso planteado aboca a concluir que se rige por el apartado 2 del artículo 33 de la LRJSP y, por consiguiente, que el Ayuntamiento únicamente debe pronunciarse acerca de su eventual responsabilidad patrimonial, pues no existe una fórmula de gestión conjunta que cuente con un instrumento regulador específico, sino una mera concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico.

En el asunto examinado, si bien se documenta el traslado de la reclamación a la Comunidad Autónoma, de lo que pudo tomar conocimiento el perjudicado, no consta siquiera que este ampliara el objeto de la misma a la actuación de la Administración autonómica ni, por tanto, que le imputara una eventual responsabilidad, ni en el plano formal ni en su vertiente sustantiva, por lo que el Principado de Asturias carece de legitimación pasiva.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Ello no significa que el interesado no pueda plantear una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración del Principado de Asturias, en tanto esta participa en la autorización anulada por los Tribunales. Al respecto, la jurisprudencia ha estimado que en ciertos casos "se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño" (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:528-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). No obstante, en el supuesto analizado la actuación de la Administración autonómica no puede reputarse insustancial o irrelevante -advertido que la eventual carencia de su pronunciamiento conduciría a la nulidad radical de la autorización- y, correlativamente, tampoco debe el Ayuntamiento pechar con la totalidad del perjuicio generado.

En definitiva, al no mediar gestión dimanante de fórmula conjunta de actuación, la reclamación ha de dirigirse separadamente frente a cada una de las Administraciones, y en este caso se deduce únicamente contra la Administración local, debiendo contraerse a su eventual responsabilidad tanto el presente dictamen como la resolución que haya de dictarse por el Ayuntamiento, sin perjuicio de la responsabilidad que fuera atribuible a la Administración autonómica frente a la que no consta que el reclamante haya ejercitado acción alguna.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), establece en su párrafo segundo que "En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o

disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva".

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 22 de marzo de 2024, habiendo sido conferidas las licencias de obra y actividad el día 3 de febrero de 2021. Ahora bien, los actos que otorgaron dichas licencias fueron objeto de un recurso contencioso-administrativo que se resolvió por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 21 de marzo 2022, recurrida por el Ayuntamiento de Grado ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y recayendo Sentencia el 29 de noviembre de 2022, interponiéndose contra esta última recurso de casación que fue inadmitido el 14 de abril de 2023.

A la vista de ello, cabe concluir que la reclamación ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución. Asimismo, se ha recabado la opinión de las "restantes Administraciones implicadas", según lo prevenido en el artículo 33.4 de la LRJSP.

Tal como advertimos en la consideración segunda de este dictamen, el imperativo de cooperación entre las Administraciones Públicas aconseja que tanto la tramitación del procedimiento como su resultado sea comunicado también a la Administración autonómica. Trasladada a esta oportunamente la sustanciación, resta advertir la necesidad de comunicarle la resolución que en definitiva recaiga.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos".

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley". Y en su apartado 2 que, "En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que "Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL),

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

dispone que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa".

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder sin más por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurran, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

Asimismo, es preciso recordar que en casos como el presente existe una previsión expresa en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, donde se enumeran ciertos supuestos indemnizatorios propios de este ámbito y en cuya letra d) se recogen como tales las anulaciones de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, si bien se precisa que en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios sufridos a causa de la anulación, en vía judicial, de las licencias de obra y de actividad de un gastrobar.

Consta acreditado en el expediente el otorgamiento de las licencias de obra y de actividad (por Resoluciones de 3 de febrero de 2021), su posterior anulación (mediante Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 21 de marzo 2022, confirmada por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 29 de noviembre de 2022) y los desfavorables efectos económicos irrogados al interesado. Así pues, debemos dar por acreditada la efectividad de un daño, sin perjuicio de cuál deba ser su concreta evaluación económica, extremo que sólo abordaremos de concurrir el resto de requisitos legalmente requeridos para que quepa acceder al reconocimiento de la responsabilidad que se reclama.

La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a los perjudicados el derecho a ser indemnizados por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, ha de analizarse si los perjuicios sufridos son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público y si son antijurídicos.

En este caso, ninguna duda ofrece la relación de causa a efecto entre la anulación de las licencias y, al menos, una parte del daño invocado. Y es que, como ya señalamos, en el ámbito urbanístico la ley consagra un régimen resarcitorio especial al establecer el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que "Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: (…) d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a

indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado".

A propósito de este supuesto indemnizatorio especial, en el Dictamen Núm. 27/2018 reparamos en que la llamada *exceptio doli* -esto es, la exención de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando concurre "dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado"- es una figura de construcción jurisprudencial que fue posteriormente incorporada al último inciso del artículo 48.d) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, conforme a la cual la indemnización de los daños derivados de la anulación de una licencia no es posible cuando en la concesión de la misma medie ocultación o mala fe por parte del peticionario, o cuando es manifiesto que el favorecido por la autorización anulada no puede ignorar la improcedencia del derecho que en ella se le otorga. Pues bien, como ya indicamos en el Dictamen Núm. 99/2022, si nos detenemos en la regulación legal del supuesto resarcitorio, se advierten notables diferencias entre el vigente artículo 48 del Texto Refundido (que mantiene su redacción desde la Ley del Suelo de 2007) y la norma anterior, en la que se recogía -aparte de la *exceptio doli*- una remisión a los requerimientos comunes del régimen de responsabilidad patrimonial. Omitido ese reenvío en una disposición que ordena indemnizar "en todo caso" las lesiones (daños efectivos), puede entenderse que la *exceptio doli* sustituye al juicio de razonabilidad, sin que proceda ahora, a nuestro entender, aplicarlos cumulativamente, dado que no parece que la referida norma permita interpretar que si el perjudicado no participó ni tuvo culpa alguna pueda verse obligado a soportar el daño por el hecho de derivar de una decisión "razonada y razonable".

En algunos supuestos (entre otros, Dictámenes 164/2018 y 269/2019) el Consejo de Estado viene recordando la doctrina del margen de tolerancia como excluyente de la antijuridicidad, razonando que "también resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles". En este contexto, considera este Consejo que la responsabilidad por anulación de licencias urbanísticas tiene sus propios contornos, que en este ámbito los efectos de la nulidad son siempre perturbadores y no admiten modulación y que el legislador apunta, desde 2007, a las cualidades o circunstancias subjetivas de quien obtiene la licencia -circunstancias que, al igual que el juicio de razonabilidad, encuentran acomodo en el seno de la "antijuridicidad" del daño, ya que abocan a la estimación o desestimación sin margen para la concausa (a diferencia de lo que ocurre con las circunstancias que se residencian en la relación de causalidad)- como determinantes de la existencia o no de responsabilidad de la Administración.

Sentado lo anterior, respecto a la significación de los actos u omisiones del titular de la licencia, venimos señalando que "no merecen la misma consideración en derecho quienes obran en confianza al título habilitante sin poder racionalmente prever su futura anulación y quienes, convencidos de la legitimidad de su derecho, pero también conscientes de la precariedad de la licencia (…) y del hecho de su impugnación, arriesgan la ejecución inmediata de su contenido para la obtención de un beneficio y pretenden (…) acudir después al instituto de la responsabilidad patrimonial como un seguro frente a los daños derivados de una decisión anulatoria que, por conocida y probable, aconsejaba una elemental cautela y prudencia" (entre otros, Dictamen Núm. 211/2019). También hemos indicado que los particulares que no aparecen como

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

profesionales de un determinado sector de actividad no merecen la misma consideración que los empresarios que operando en un concreto ámbito ponderan, en términos de beneficios y riesgos, las consecuencias de la ejecución inmediata del contenido de la licencia. Así, en supuestos que implicaban a particulares, hemos concluido que no puede imputarse al particular perjudicado conciencia de la ilegalidad de la licencia o una ignorancia inexcusable de las normas urbanísticas, "máxime cuando (…) actúa en la confianza de que el Ayuntamiento ha resuelto, previos los informes jurídico y técnico oportunos, que los trabajos objeto de la licencia en su día solicitada se ajustan al ordenamiento jurídico, sin que del error en que haya podido incurrir se deduzca culpa o negligencia graves del interesado, al igual que no se imputan al técnico municipal" (por todos, Dictamen Núm. 27/2018). Así lo hemos apreciado en los casos en que el daño es achacable a "la deficiente redacción y ambigüedades que presenta el texto normativo de las Normas Subsidiarias vigentes" (entre otros, Dictamen Núm. 252/2019).

Centrándonos en la reclamación planteada, resulta absolutamente indispensable no perder de vista el siguiente orden cronológico de acontecimientos: a) En el mes de diciembre de 2019 el interesado solicita información al Ayuntamiento de Grado acerca de las condiciones urbanísticas del inmueble, contestándosele el 9 de enero de 2020 que son autorizables las actividades que tenía previsto llevar a cabo, esto es, bar-restaurante y disco-bar; b) el 21 de enero de 2020 se escritura la compra, por parte del reclamante, del edificio (por un importe de 53.000 €); c) el 6 de abril de 2020 se solicita la licencia de obra y el 27 de mayo de 2020 la de actividad, siendo otorgadas ambas el día 3 de febrero de 2021; d) el 31 de mayo de 2020 el interesado constituye la sociedad de responsabilidad limitada y unipersonal; e) el 9 de noviembre de 2020 emite informe favorable la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático; f) el día 26 de noviembre de 2020 la Comisión Permanente del Consejo de Patrimonio Cultural de Asturias emite informe favorable; g) el 15 de marzo de 2021 el

Ayuntamiento comunica que un vecino había interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Alcaldía por la que se otorgaban las licencias de obra y actividad; h) el 21 de marzo de 2022 una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo anula las licencias otorgadas por el Ayuntamiento; i) el 15 de julio de 2022 se inaugura el negocio; j) el 29 de noviembre de 2022 el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias confirma la sentencia recurrida; k) el 13 de octubre de 2023 el Ayuntamiento de Grado comunica la retirada de las licencias, concediendo un plazo de 48 horas para hacer efectivo el cierre del local; l) el 15 de octubre de 2023 cesa la actividad del negocio; m) el día 25 de enero de 2024 la sociedad solicita concurso de acreedores.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, tanto el informe de la Secretaría como el escrito del despacho profesional que tiene encomendadas las tareas de representación y defensa jurídicas del Municipio y la propuesta de resolución coinciden en admitir la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado, aunque discrepan con los reclamantes en lo relativo a su exclusividad (advirtiendo acerca de una eventual concurrencia con la Administración del Principado de Asturias, que actuó como informante) y al montante indemnizatorio.

Sin perjuicio de lo expuesto en líneas precedentes acerca de la posición de este Consejo sobre los peculiares contornos que delimitan la responsabilidad por anulación de licencias urbanísticas y la necesidad de ajustarse a las circunstancias subjetivas de quien obtiene la licencia como determinantes de la existencia o no de responsabilidad, deviene inevitable una sucinta referencia a las alegaciones de la entidad aseguradora de la Administración, que defiende la aplicación de la doctrina del margen de tolerancia a este caso considerándolo como "prototípico", y mantiene que el proceder del Ayuntamiento de Grado y de sus funcionarios "ha sido diligente" -pues "constan los informes de todos los servicios implicados"- y su actuación fue "supervisada y aprobada por la Administración regional". Aun admitiendo la aplicación de la doctrina invocada,

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

es notorio que la incorporación de los informes legalmente exigibles -aunque evidencia una actuación procedimental conforme a derecho e incide sobre las posibilidades de acierto en la decisión final- no garantiza *per se* la razonabilidad de lo resuelto, y la interposición de la Administración autonómica -cuya intervención se ciñe a los extremos de su competencia, que son los de trascendencia supramunicipal- tampoco avala la "razonabilidad" de unas autorizaciones que se anulan por varios motivos o carencias, no ya por uno solo. Sostener aquí que medió una actuación razonable de la Administración -en su alcance exonerador de responsabilidad- se compadece mal con el tenor de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 29 de noviembre de 2022 (que confirma la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo), en cuyos fundamentos jurídicos se apunta que la Administración no ha respetado el imperativo de ceñirse a la normativa vigente (el Plan Especial de Reforma Interior del Casco Antiguo de la Villa de Grado fue aprobado definitivamente el 5 de noviembre de 1993 y no se publicó hasta el 4 de agosto de 2021, y el recurrente pretende su aplicación a actos anteriores, de fecha 3 de febrero de 2021); ha obviado "el carácter preferente del Catálogo Urbanístico, de acuerdo con los artículos 207.1 del ROTU, 72 del TROTU y 1.4 del Catálogo Urbanístico", y ha soslayado que el proyecto técnico "requería de obras de reestructuración, que (…) para un grado de protección parcial (…) excedían de las permitidas (que únicamente alcanzaban las de rehabilitación)", advirtiendo también que la actividad de gastrobar, al encontrarse "dentro del ámbito del RAMINP" (tal y como se reconoció en el informe de la Arquitecta Municipal de 5 de mayo de 2020, al que la sentencia hace expresa referencia), resultaba un uso expresamente prohibido en los edificios objeto de protección parcial. Con independencia de cualesquiera otras consideraciones, los concluyentes términos con los que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias se manifiesta permiten descartar de plano la tesis de la compañía aseguradora.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

A continuación, procede despejar si en la actuación del ahora reclamante medió dolo, culpa o negligencia grave. Sobre este extremo, en el informe de evaluación de los efectos económicos derivados de la anulación de las licencias, suscrito por dos economistas y profesores titulares de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Oviedo, se reconoce que el interesado no era ajeno al mundo de la restauración, pues había regentado antes un negocio de hostelería y ocio nocturno.

Acerca de esta cuestión, en el informe del Secretario Municipal se indica textualmente que "la existencia de las licencias posteriormente anuladas" generó "una situación de confianza entre quien reclama como perjudicado y el Ayuntamiento (…) que tras la sentencia ha quebrado", generándole "un perjuicio económico", y que "no se ha producido la existencia de dolo, culpa o negligencia grave por parte del recurrente, que son los supuestos que el art. 48 del RD 7/2015 TRLSU establece como excepciones al reconocimiento del derecho a la indemnización". No obstante, también señala que el reclamante (persona física) "tuvo pleno conocimiento desde un inicio de los problemas que surgieron con su petición por la actuación de un tercero que ha venido recurriendo todas las decisiones administrativas tomadas en relación a la ejecución de las obras y la apertura de la actividad", y "en especial destaca el conocimiento que tuvo de los recursos presentados que hacían que la situación no tuviese carácter firme, así como de las sentencias recaídas, la primera de las cuales se produce antes de que ejecutase la totalidad de los gastos y (…) de que pusiese en marcha la actividad, pese a saber el tenor de la misma".

Por su parte, el Letrado que asume la representación y defensa jurídicas del Municipio advierte sobre la "posible existencia de concurrencia de culpas con el propio reclamante, en tanto él mismo con su actuar habría contribuido a la causación de los daños" porque, "pese a disponer de licencias, conocía desde un inicio la judicialización de las mismas, por tanto su precariedad", así como la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 21 de marzo de 2022 "muchos meses anterior a la apertura del establecimiento el

15 de julio de 2022, cuando ya tenía conocimiento pleno de la anulación de las citadas licencias y, pese a ello, asumió dichos riesgos y realizó el grueso de las actuaciones que actualmente reclama en concepto de daños".

En este escenario debemos subrayar que la circunstancia de que el interesado (persona física) fuese un profesional de la hostelería no comporta ninguna presunción de conocimiento riguroso de la ordenación urbanística, lo que puede acaso predicarse de una empresa especializada en el sector pero no de un empresario que encuentra respaldo en las sucesivas decisiones adoptadas por la Administración. Así las cosas, la única alternativa con la que contaba era -como acertadamente hizo- valerse de asesoramiento técnico externo, y desde este punto de vista es notorio que su posición no difiere, en lo esencial, de la de cualquier particular (a diferencia, verbigracia, de aquellos supuestos en los que el profesional resulta ser promotor de los propios instrumentos para actuar sobre suelo no urbanizable, tal y como se analizó en el Dictamen Núm. 189/2020). Se excluye, pues, que concurra en este supuesto la *exceptio doli*, en tanto que no es acreditable la consciencia de la ilegalidad de las licencias o una ignorancia inexcusable por parte de quienes promovieron la actuación. El conocimiento que pudo tener acerca de la litigiosidad que afectaba a la situación, su eventual influencia sobre la firmeza de la misma y la correlativa asunción de riesgos es cuestión posterior al otorgamiento de las licencias -así como a la realización de gastos efectuados en consideración a estas- a tener presente a la hora de valorar el daño, pero sin entidad para desvirtuar lo apuntado en relación con la *exceptio doli*. Sin que se pueda tampoco desconocer que al recaer la primera de las sentencias anulatorias ya había empeñado una parte sustancial del gasto, enfrentándose entonces a la alternativa de arriesgar la puesta en marcha del negocio -con la consiguiente amortización de aquel gasto- u optar por el cese de la actividad -prescindiendo de la obtención de un lucro mientras se resolvía en definitiva sobre la legalidad de las autorizaciones-, sin que aquella primera opción merezca un reproche.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

En otro orden de cosas, y por lo que atañe a una eventual concurrencia de culpas entre la Administración y el reclamante mantenida por el Letrado que asume la representación y defensa jurídicas del Municipio, debemos recordar que cuando se ventila la antijuridicidad del daño no hay un margen para la concausa, al menos la concurrente en el mismo espacio temporal, sin perjuicio de que a partir de un determinado momento la confianza generada por la concesión de las licencias no pueda ya mantenerse y los gastos no sean entonces imputables al Ayuntamiento.

En definitiva, este Consejo estima que, a la vista del expediente, la Administración municipal es responsable de los daños causados, no habiéndose alcanzado a acreditar el dolo, culpa o negligencia graves atribuibles al perjudicado.

Tal como razonamos en la consideración segunda, tampoco debe el Ayuntamiento apechar con todo el perjuicio generado cuando en la autorización del negocio frustrado hubo una necesaria participación de la Administración autonómica. Ahora bien, la intensidad de esa participación no puede valorarse a la par que la del Consistorio, pues este tuvo a su disposición todos los elementos que a la postre abocan a la nulidad de las licencias (entre ellos, el informe de la Arquitecta Municipal), ha incluido el inmueble en su catálogo, condiciona la decisión empresarial en su génesis al responder a la consulta planteada sobre las condiciones urbanísticas del inmueble que resultan autorizables las actividades que el interesado tenía previsto llevar a cabo y otorga una licencia de usos cuando ha de constarle su improcedencia, mientras que la Administración autonómica ejerce sus limitadas competencias cuando informa favorablemente las obras. Atendida en su conjunto la actuación que precede a las autorizaciones, este Consejo entiende que el Ayuntamiento debe indemnizar al reclamante por el grueso del perjuicio ocasionado, que se estima aquí en un 70 % del total, pues no se soslaya igualmente la confusa actuación de la Administración autonómica.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

SÉPTIMA.- Resta pronunciarnos sobre la cuantía resarcitoria que ha de reconocerse al interesado.

A tal efecto se estiman acertadas, en lo sustancial, las consideraciones efectuadas en el informe de la Secretaría Municipal y asumidas en la propuesta de resolución, cuya cuantificación económica creemos apropiada, por lo que nos ceñiremos a puntualizar ciertos extremos.

En primer lugar, en relación con los daños morales reclamados, procede recordar que este Consejo viene declarando que, aunque el daño moral tiene un carácter abstracto, espiritual y subjetivo, debe determinarse su existencia real (entre otros, Dictámenes Núm. 16/2017 y 129/2017), y que la exigencia de prueba del daño moral jurídicamente relevante, aun siendo liviana, existe, y aunque se atempere la carga de su demostración no basta con su mera afirmación para tenerlo como cierto (por todos, Dictámenes Núm. 134/2015, 93/2019 y 273/2019). No obstante, también hemos admitido la existencia de casos puntuales -no como regla general- en los que cabría presumir la existencia de dicho daño, tales como la falta de localización de un desaparecido en instalaciones públicas municipales (Dictamen Núm. 3/2020), la pérdida de restos en un cementerio (Dictamen Núm. 104/2015) o el aborto natural producido como consecuencia de una deficiente actuación del servicio público sanitario (Dictamen Núm. 108/2015).

En el caso que nos ocupa, en el escrito de reclamación se indica que la anulación de las licencias y la consiguiente obligación de proceder al cierre del negocio han generado, "a la propia persona del compareciente, daños materiales y personales que han afectado seriamente a su salud", aportando una copia de su historia clínica y un informe del Servicio de Salud Mental …… de 7 de marzo de 2024, en el que consta que ha sido atendido en el Centro de Salud Mental de adultos de La Ería -derivado por su médico de Atención Primaria- por un cuadro de ansiedad desde el mes de marzo de 2023, habiéndose sometido a tratamiento psicológico y farmacológico.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Sobre este extremo, el escrito de la representación y defensa jurídicas del Municipio señala que "no queda justificada la existencia de daño moral alguno al reclamante (…). Dado que él mismo ha contribuido a la causación de los daños (…), no parece razonable la reclamación de cantidad alguna por dicho concepto. Los padecimientos morales causados no tienen su causa en la actuación de este Ayuntamiento (…), sino en la asunción de los riesgos efectuada por (el) reclamante, que puso en marcha un negocio conociendo la existencia de sentencia que anulaba las licencias otorgadas para ello", y que "de la documentación presentada se extrae que mucho antes de que fueran anuladas las licencias o clausurado el local el ahora reclamante ya presentaba cuadros médicos de ansiedad y tratamientos farmacológicos similares (…), pudiendo por ello deducirse que su situación actual no está, al menos como causa única, derivada de la anulación de las licencias. Así, consta ya la existencia de apuntes por ansiedad en julio y septiembre de 2021, mucho antes incluso de la propia apertura del local o de la anulación judicial de las licencias".

En similar sentido se pronuncia el informe del Secretario Municipal al indicar que "la reclamación se fundamenta en los perjuicios causados y la generación de una situación de depresión que se constata mediante la presentación de informes médicos; sin embargo, del análisis de la documentación puede verse que la sensación generalizada de ansiedad ya existía en el año 2021. Si se entiende que la situación anímica o incluso médica se provoca a raíz de la anulación de las licencias y por lo tanto del cese del negocio que constituía su modo principal de vida no estamos siendo justos, ya que la ansiedad, angustia sufrida, ya existía en el año 2021", y que "de forma voluntaria" se sitúa "en la tesitura de la puesta en marcha de una actividad económica con el correspondiente impacto económico, carácter impredecible del resultado, dificultades de su tramitación (...) etc.; era perfectamente conocedor de la existencia de recursos y procedimientos judiciales incoados por un tercero (no la Administración pública) una vez que obtuvo la licencia", y que "una vez conocida la primera sentencia contraria a la apertura de la actividad y

la ejecución de las obras toma la decisión de continuar adelante con la misma con las consecuencias que de ello se podrían derivar".

Visto lo anterior, y entrando sobre el fondo de la cuestión, la lectura de la historia clínica aportada junto al escrito de reclamación (folios 802 a 805) evidencia que el interesado venía siendo tratado y medicalizado por ansiedad desde julio de 2021, resultando del expediente que es en el mes de marzo de 2021 cuando se le advierte, por parte del Ayuntamiento, de que un vecino había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Alcaldía por la que se le otorgaban las licencias de obra y actividad. Dicho esto, la absoluta confianza del reclamante en la legalidad de la actuación no resulta compatible con un cuadro de ansiedad vinculado a un asunto en aquel momento inicial, pero sí son atendibles padecimientos -o agravamientos de su cuadro- a raíz de la sucesión posterior de acontecimientos (al recaer las distintas sentencias, con la consecuencia inevitable del cierre). Los daños morales que se estiman indemnizables se sitúan cronológicamente por parte del reclamante entre el 3 de enero de 2023 y el 21 de marzo de 2024 (folio 7), lo que concuerda con las referencias del informe del Servicio de Salud Mental …… (folios 806 y 807). Por otro lado, ese padecimiento moral no puede imputarse a las decisiones puramente voluntarias del mismo, pues se encuentra en una situación compleja en la que se colocó en mérito a la confianza suscitada por la información urbanística y las licencias. Se estima, prudencialmente -a la vista de la dimensión del menoscabo generado, que aboca al afectado al concurso de acreedores y a una difícil circunstancia personal y familiar-, que el perjuicio moral asociado a la actuación administrativa merece aquí una compensación de 10.000 €.

En segundo lugar, y en cuanto a los gastos específicos de constitución de la sociedad mercantil cuyo resarcimiento reclama, coincidimos con la propuesta de resolución en que la implantación de una gestión societaria del negocio no resultaba en absoluto imprescindible, sino que responde a la personal decisión de un interesado que pretendía limitar los riesgos asociados a la explotación, no

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

pudiendo, por tanto, incorporarse tales cuantías al importe de los daños susceptibles de ser indemnizados.

En tercer lugar, el escrito presentado por el reclamante el día 25 de abril de 2024 advierte de la necesidad de "incrementar la pretensión inicial en la cuantía (…) a que ascendió el precio satisfecho por la adquisición del inmueble cuyo uso queda (…) reducido a un mero almacén sin ningún aprovechamiento comercial ni cualquier otro equivalente". Al respecto procede señalar que, con independencia del devenir del negocio cuya implantación se pretendió, el inmueble continúa formando parte del patrimonio del reclamante (según resulta de los folios 188 a 212, la empresa de la que era administrador y socio único solamente figuraba como arrendataria del mismo). Según refiere la Arquitecta Municipal en su informe de 7 de agosto de 2024, "en el inmueble aún podrían implantarse usos como vivienda, hospedaje, comercial, oficinas, enseñanza, religioso, sanitario o garaje-aparcamiento (hasta 5 vehículos)". Así pues, no procede incluir dentro de las partidas a indemnizar el precio satisfecho por el inmueble, pero sí una compensación por los gastos que se efectúan en atención al específico destino de gastrobar, de los que ya no puede obtenerse provecho sustancial.

En cuarto lugar, y en relación con los gastos posteriores a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo que anula las licencias, procede traer a colación lo razonado en el Dictamen Núm. 189/2020, en el que señalamos que el conocimiento de la precariedad de las licencias como consecuencia de pronunciamientos judiciales conlleva que las actuaciones realizadas con posterioridad por parte del empresario perjudicado para implementar o continuar su negocio formen parte los "riesgos asumidos para la obtención de un provecho eventual", y que los posibles daños derivados de ello no puedan ser imputados a la Administración, pues "las vicisitudes que asume (…) responden a decisiones empresariales de las que obtiene también beneficios". Tal argumentación es aplicable al presente supuesto ya que, como hemos indicado en líneas precedentes, a pesar de que el Juzgado de lo

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo anula las licencias otorgadas con fecha 21 de marzo de 2022, el interesado resuelve dar comienzo a su actividad el día 15 de julio de 2022, es decir, casi cuatro meses después de saber que su situación podría no ser firme, y ello con independencia del conocimiento o no de la intención del Ayuntamiento de recurrir en apelación ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias.

En quinto lugar, respecto a al lucro cesante como consecuencia del cierre del negocio, este Consejo viene advirtiendo que la prueba de las ganancias dejadas de obtener es singularmente rigurosa, "quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas" (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:535-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), y que no cabe reclamar unas ganancias hipotéticas e inciertas que no responden a una cuantificación real y efectiva de los daños padecidos (por todos, Dictamen Núm. 114/2023). En todo caso, el cese del negocio -en cuanto lucro cesante- no es en sí mismo indemnizable, ya que los Tribunales resuelven que el perjudicado no tenía -y nunca tuvo- un derecho a mantener abierto el gastrobar.

En suma, estimamos adecuada en sustancia la valoración que consta en la propuesta de resolución, si bien procede añadir un reconocimiento del daño moral y un factor de corrección por gastos y dedicaciones de compleja cuantificación que se ven ahora frustrados, valorándose en la cantidad de 150.000 € el daño ocasionado, incluyendo el moral. Reducida la responsabilidad del Ayuntamiento a un 70 % de ese perjuicio global, procede indemnizar al reclamante en la cuantía de 105.000 €, que se estima ya actualizada en todos los conceptos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado y, estimando parcialmente la reclamación presentada, reconocer el

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

derecho del reclamante a ser indemnizado en la cuantía que se razona en el cuerpo de este dictamen."

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a ……

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.