

Expediente Núm. 28/2019
Dictamen Núm. 106/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 15 de enero de 2019 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes,- examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ribadesella formulada por, por los daños y perjuicios derivados del retraso en la concesión de una licencia urbanística.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de julio de 2018, el administrador único de una empresa presenta en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la actividad del servicio público municipal de Urbanismo.

Expone que con fecha 26 de diciembre de 2017 la empresa solicitó "licencia municipal de obras menores sobre vivienda sita en la calle `A´ n.º 10 de Ribadesella, aportándose la documentación técnica correspondiente", y que el 7 de febrero de 2018 presentó documentación complementaria, abonándose el 30 de enero de 2018 la tasa municipal correspondiente a la licencia. Posteriormente, el 11 de enero de 2018, solicitó otra licencia municipal "de obras de reestructuración de edificio residencial en la calle `B´ n.º 45 de Ribadesella", adjuntando el 6 de febrero documentación complementaria y abonando la tasa municipal correspondiente el 30 de enero de 2018.

Explica que "ambas licencias traen causa" de "la compra" por la mercantil "de las dos fincas sobre las que se han solicitado las referidas licencias", y que en la escritura pública de compraventa "se estableció una condición resolutoria expresa de la compraventa en garantía del pago de los precios aplazados", habiendo vencido el plazo para el pago del precio "el pasado día treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho". Aclara que "el pago del referido precio de la compraventa aplazado se realizaría" por la empresa "por medio del préstamo hipotecario acordado con el banco" que cita, "estando condicionada la concesión del préstamo a la obtención de las referidas licencias municipales de obra solicitadas./ Vencido el plazo para el pago del precio aplazado sin haberse atendido este, al no haberse obtenido la financiación necesaria concertada y condicionada a la concesión de licencias de obra solicitadas", se requirió notarialmente a la empresa para el pago "con la advertencia expresa de que transcurrido dicho plazo" la falta de abono determinaría la resolución de la compraventa, "con pérdida de las cantidades entregadas a cuenta"; plazo que venció el día 15 de junio de 2018.

Reseña también que, "dado que transcurridos cinco meses desde su solicitud el Ayuntamiento no había concedido las referidas licencias solicitadas ni había dirigido" a la interesada "requerimiento o escrito alguno relativo a las mismas (y pese a que el Ayuntamiento disponía de la referida escritura pública de compraventa de 22 de septiembre de 2017 con condición resolutoria), por medio de escrito de 8 de junio de 2018 mi representada puso cuanto antecede

en conocimiento de ese Ayuntamiento”, especificando que la “condición resolutoria contenida en la escritura pública de compraventa de 22 de septiembre de 2017 se estableció en la confianza de que ese Ayuntamiento concedería las licencias solicitadas en un plazo razonable y, desde luego, dentro de los plazos máximos legales establecidos al efecto”.

Cita como normativa aplicable los artículos 9.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y 21 del Texto Refundido de las Normas Subsidiarias de Ribadesella, que establecen el plazo de dos meses para la concesión de licencias, así como, en el caso del segundo de los preceptos, los supuestos de suspensión del plazo. Afirma expresamente que “desde la solicitud de dichas licencias no se ha llevado a cabo trámite alguno por el Ayuntamiento, ni se ha realizado requerimiento o notificación alguna a esta parte en relación con tales solicitudes”, subrayando que las licencias “han perdido su objeto y causa” en lo que a la empresa se refiere, pues las fincas a las que afectaba la actuación ya no son propiedad de la empresa reclamante.

Considera de aplicación al caso el artículo 48.d), “Supuestos indemnizatorios”, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

La indemnización solicitada asciende a treinta y cinco mil seiscientos noventa y seis euros con cuarenta y un céntimos (35.696,41 €), correspondientes a los siguientes conceptos: tasa municipal por la licencia de obras correspondiente a las obras de reestructuración de edificio residencial en la calle “B” n.º 45 de Ribadesella; tasa municipal por licencia municipal de obras menores sobre vivienda sita en la calle “A” n.º 10 de la misma localidad; coste de acometida a la red de suministro de agua para la obra en el primer edificio; coste de acometida a la red de suministro de agua para la obra en el segundo edificio; coste del proyecto básico de reforma y reestructuración correspondiente “a las referidas obras”; coste de la tasación de las parcelas; provisión de fondos abonada “en concepto de gastos de notaría, registro e impuestos correspondientes” a la escritura pública de 22 de septiembre de

2017, y precio abonado a los vendedores y “perdido al ejercitar” estos “la condición resolutoria” (5.000 €).

Adjunta diversa documentación entre la que se encuentra el acta de notificación y requerimiento para resolución del contrato de compraventa de inmuebles, de 1 de junio de 2018.

El día 20 de agosto de 2018, y previo requerimiento para subsanación de la falta de acreditación de la representación, el administrador único de la mercantil presenta copia de escritura pública en la que figura tal condición.

2. Con fecha 22 de agosto de 2018, el Secretario General emite un informe sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial que procede instruir. En él expone que, de acuerdo con la legislación aplicable, “no ha habido demora injustificada en el otorgamiento de las licencias, pues (...) no se podían otorgar sin previa autorización de la Dirección de Patrimonio Cultural”, correspondiendo al interesado su solicitud.

3. El día 23 de agosto de 2018, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella dicta Resolución por la que se acuerda “dar trámite al procedimiento de responsabilidad patrimonial” designando instructor del mismo.

Dicha resolución se notifica al interesado el 29 de agosto de 2018.

4. Con fecha 4 de septiembre de 2018, el Instructor acuerda “iniciar la instrucción del procedimiento y (...) la apertura del periodo de prueba con el fin de realizar las actuaciones que sean oportunas para conocer, determinar y comprobar los hechos en los cuales se basará la resolución”, así como solicitar informe al servicio responsable.

Igualmente, se acuerda “dar traslado de las actuaciones” a la Dirección General de Patrimonio Cultural para que emita informe al respecto.

Consta la notificación del acuerdo a todas las partes interesadas.

5. Atendiendo al requerimiento efectuado por el Instructor del procedimiento, el día 7 de noviembre de 2018 emite informe el Arquitecto municipal de la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Ribadesella. En él se refiere, en primer lugar, al expediente relativo a las obras de conservación y mantenimiento en edificación residencial protegida sita en la calle "A" n.º 10 de Ribadesella, señalando al respecto que la solicitud inicial no se acompañaba del "justificante de pago por autoliquidación de la tasa por expedición de licencia de obras y del (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras)", y recordando que de conformidad con lo establecido en la Ordenanza Fiscal n.º 104 "hasta que la Tesorería municipal no tenga constancia de la realización del ingreso que corresponda no se comenzará a tramitar el expediente". Añade que las referidas obras "no tienen el carácter de obra menor", según la normativa aplicable (Normas Subsidiarias de Ribadesella y Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Explica que la parcela, ubicada en suelo calificado en las vigentes Normas Subsidiarias como suelo urbano, edificación cerrada, está situada "dentro del ámbito del Conjunto Histórico y colindante con el Camino de Santiago, que tienen la consideración de Bienes de Interés Cultural", y que la calle "A" en su conjunto está incluida en el Inventario de Patrimonio Arquitectónico de Asturias y "la edificación (...) en el documento de aprobación inicial modificado del Catálogo Urbanístico (...) aprobado inicialmente (BOPA 17-08-17), en el que consta como elemento arquitectónico 119.24 con un grado de protección parcial". Reseña que, "a pesar de no haber ingresado los tributos municipales correspondientes y de haberse presentado la solicitud en plenas Navidades, con fecha 25-01-18 se emitió informe por la Oficina Técnica Municipal en el cual se considera la actuación urbanísticamente viable y se propone la remisión del expediente a la Consejería de Cultura para su informe, en consonancia con lo previsto en el Decreto 63/2006, de 22 de junio, por el que se fija y delimita el Conjunto Histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias y se determina su Entorno de Protección Provisional, así

como con lo establecido en el artículo 50.1 de la Ley 1/2001, de Patrimonio Cultural”, remitiéndose el expediente “a través del sistema ORVE a la Dirección General de Patrimonio Cultural”, en la que “fue registrado de entrada el día 26-01-2018 (...). Con fecha 06-08-18 se registra de entrada en el Ayuntamiento informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura./ Mediante acuerdo de (la Junta de Gobierno Local) de fecha 30-08-18 se acepta de plano el desistimiento y se declara concluso el procedimiento ordenando el archivo del expediente”; decisión que se adopta también en la misma fecha en relación con la segunda licencia.

Por lo que se refiere a esta, indica que “el edificio está incluido en el Catálogo Urbanístico de elementos protegidos de las Normas Subsidiarias, en el que se contemplan como modalidades de obras admisibles las de mantenimiento y conservación y modificación, según se definen en el artículo 202 de las (Normas Subsidiarias), no admitiéndose las de reestructuración, ampliación o añadido, elevación o vaciado”, y pone de relieve que “el edificio también se encuentra incluido en el documento de aprobación inicial modificado del Catálogo Urbanístico (...) (BOPA 17-08-17) como elemento 105.23, con un grado de protección ambiental./ Con fecha 6-02-18 se informa el expediente por la Oficina Técnica Municipal y se remite a la Consejería de Cultura”, en la que “se registra de entrada (...) el día 19 de febrero de 2018”.

Concluye señalando que “la solicitud fue informada por el Ayuntamiento y remitida a la Consejería de Cultura dentro del plazo legal para resolver”, y que “el Ayuntamiento no puede legalmente otorgar licencia de obras en un edificio catalogado e incluido en el Conjunto Histórico” o “incluido en un Catálogo Urbanístico aprobado inicialmente”, sin la “autorización expresa de la Consejería de Cultura”, conforme disponen los artículos 567.2 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 50.1 de la Ley de Patrimonio Cultural y 80.4 del Reglamento de la referida Ley.

6. Con fecha 16 de noviembre de 2018, se comunica a la empresa interesada y a la Consejería de Cultura del Principado de Asturias la apertura del trámite de

audiencia por un plazo de diez días para que formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que consideren procedentes.

7. Con fecha 22 de noviembre de 2018, el representante de la reclamante solicita al Ayuntamiento la remisión o puesta a su disposición por medios electrónicos del informe de la Oficina Técnica, a lo que el Ayuntamiento accede mediante oficio de la Alcaldía de la misma fecha.

El 5 de diciembre de 2018 el representante de la empresa reitera su petición, ya que -según expone- el documento no se encuentra disponible en la sede electrónica del Ayuntamiento.

Con fecha 10 de enero de 2019, el Secretario General emite informe en el que indica que durante el plazo conferido al efecto no se han presentado alegaciones.

8. El día 14 de enero de 2019, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en el informe emitido por la Oficina Técnica y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de enero de 2019, 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 Ribadesella objeto del expediente núm., cuyo original adjunta. En él consta que se suspende "el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento en tanto se recibe el dictamen preceptivo" de este órgano.

El día 22 de enero de 2019, se recibe en este Consejo un oficio de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ribadesella por medio del cual se le traslada el escrito firmado por el Jefe del Servicio de Patrimonio Cultural de la Consejería de Educación y Cultura. En él señala, en relación con cada uno de los

expedientes, que “con fecha 7 de junio de 2018 se emite informe preceptivo por Arquitecto del Servicio de Patrimonio Cultural, siendo incluido en el orden del día de la reunión de la Comisión Permanente del Consejo de Patrimonio Cultural de fecha 14 de junio de 2018, cuya acta es aprobada con fecha 21 de junio de 2018, y el acuerdo es comunicado al Ayuntamiento de Ribadesella con fecha 30 de julio de 2018”, y que “con fecha 16 de octubre de 2018 se emite informe preceptivo por Arquitecto del Servicio de Patrimonio Cultural, siendo incluido en el orden del día de la reunión de la Comisión Permanente del Consejo de Patrimonio Cultural de fecha 18 de octubre, el acta es aprobada con fecha 5 de noviembre y cuyo acuerdo aún no se ha comunicado al Ayuntamiento”.

Posteriormente, con fecha 15 de febrero de 2019, se recibe en este órgano un escrito a través del cual el Ayuntamiento de Ribadesella le remite las alegaciones presentadas por la empresa el día 6 de ese mes. En él solicita diversa documentación que menciona (el informe de la Oficina Técnica municipal -que, afirma, no se le ha notificado- y los acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 30 de agosto de 2018, por los que se acepta de plano el desistimiento y se declaran conclusos los procedimientos de concesión de las dos licencias solicitadas), e insta al archivo de los expedientes, pues, según indica, “las actuaciones a que se refiere el informe” mencionado “jamás fueron notificadas a esta parte”, por lo que carecen de efecto respecto a la misma.

Tras reiterar la normativa, a su juicio, aplicable, cita también los artículos 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los artículos 567.2 y 574.6 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a cuyo tenor los plazos máximos para la resolución de los expedientes de concesión habrían finalizado los días 7 de mayo y 7 de junio de 2018, respectivamente.

Finaliza reiterando su solicitud de indemnización por los conceptos expuestos en su escrito inicial.

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 Ribadesella, 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), está la empresa perjudicada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

En el análisis de la legitimación pasiva no puede obviarse la circunstancia de que la reclamación se formula por el perjuicio patrimonial derivado de la demora en la tramitación de dos licencias municipales para cuya obtención resultaba preceptiva la autorización previa de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural. Ello nos lleva a considerar, a estos efectos, la posible existencia de una responsabilidad concurrente *ex* artículo 33.2 de la LRJSP, con independencia de las relaciones de orden interno entre ambas Administraciones llegado el caso de una efectiva responsabilidad, a las que resultaría ajeno el particular afectado (en el presente supuesto, la empresa reclamante).

En consecuencia, el Ayuntamiento de Ribadesella está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

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), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 20 de julio de 2018, y atendiendo al hecho del que trae origen -el transcurso del plazo para la concesión de las licencias- el *dies a quo* coincidiría con el momento de cumplimiento de dicho plazo, que se habría iniciado en las fechas en que se solicitan las licencias (en concreto, los días 26 de diciembre de 2017 y 11 de enero de 2018). La reclamante invoca al respecto el artículo 9.1.5.º del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en el que se establece un plazo de un mes en el caso de obras menores y de dos meses para el resto. Aun considerando que, como hemos indicado en la consideración segunda, conforme a la normativa aplicable resultaba necesaria una autorización sectorial (de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural) cuyo plazo de emisión, a tenor de lo dispuesto en el artículo 574.6 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (en adelante ROTU), es de dos meses, resulta claro que la reclamación ha sido presentada 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución. Igualmente, se ha dado traslado a la Administración competente en materia de patrimonio cultural, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.4 de la LRJSP, si bien el plazo conferido al efecto no es correcto (el citado precepto establece quince días frente a los diez concedidos en la notificación remitida por el Secretario General).

En la Resolución de la Alcaldía de 23 de agosto de 2018 se indica que, “examinada la documentación” de la reclamación, “en fecha 27 de julio de 2018 se requirió al interesado subsanación de su solicitud por falta de documentos que acrediten la representación”. En ella, además, se procede a “dar trámite al procedimiento” y al nombramiento de instructor del mismo.

Sin embargo, en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada -y este lo es a tenor de lo establecido en el artículo 67 de la LPAC- la mera presentación de la reclamación supone la incoación del mismo; circunstancia esta que no altera la solicitud de subsanación formulada con arreglo al citado precepto.

Además, pese a que en la mencionada resolución -notificada a la empresa reclamante- figura el plazo máximo para resolver y notificar (con indicación del sentido del silencio una vez transcurrido el mismo), no puede entenderse adecuadamente cumplido lo establecido en el artículo 21.4 de la LPAC, en cuanto que este exige que dicha comunicación tenga lugar “dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento”.

Por último, constatamos que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo restaban tres días para el cumplimiento del plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa,

establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, dado que el Ayuntamiento ha optado por suspender el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1.d) (si bien no resulta acreditada en el expediente su notificación al reclamante), la reanudación del cómputo tendrá lugar a la recepción del presente dictamen teniendo en cuenta que el plazo máximo de suspensión no puede exceder de 3 meses. En todo caso, debe recordarse que la superación del plazo máximo para resolver y notificar no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 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), 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, concurren, 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.

SEXTA.- La empresa reclamante solicita una indemnización por los daños derivados del retraso en la concesión de una licencia.

Su petición está integrada por diversos conceptos entre los que se encuentran el “precio abonado” a los vendedores y otros costes asociados a la operación inmobiliaria que pretendía llevar a cabo, como son las tasas por la expedición de licencias, los costes del proyecto básico de reforma y de reestructuración y los gastos notariales correspondientes a la compraventa. En

cuanto al “precio abonado” a los vendedores, “perdido al ejercitar” estos la condición resolutoria, se adjunta a la solicitud el acta de notificación y requerimiento a la empresa para la resolución del contrato de compraventa de inmuebles de fecha 1 de junio de 2018, en la que consta que transcurrido el plazo de quince días que en ella se concede para proceder a abonar el pago del precio, en caso de no haberse realizado “se entenderá resuelta la compraventa por concurrir causa expresa de resolución prevista en la propia escritura”. Por tanto, conforme a la documentación aportada resulta acreditado que la falta de abono del pago aplazado determinó la resolución de la compraventa de dos inmuebles formalizada en escritura pública el día 22 de septiembre de 2017 y para la que se habían abonado 5.000 €, y cabe entender que ha existido un perjuicio patrimonial para la parte compradora consistente en, al menos, la pérdida de esa cantidad. No obstante, conviene precisar en este momento que es cuestión distinta la incidencia que en la causación de este daño pueda tener la tramitación de la licencia, que abordaremos al referirnos a la relación existente entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

En cuanto al resto de conceptos por los que se reclama, su concreción y alcance tendrá lugar en caso de ser estimatorio el sentido de nuestro dictamen, si bien debemos referirnos de forma específica a la devolución de las tasas correspondientes a las licencias municipales. Al respecto, el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dedicado al “Devengo” de las tasas, dispone que “Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente”. Este Consejo ha manifestado reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 109/2017) que “no cabe utilizar la vía de la responsabilidad patrimonial cuando el enjuiciamiento y, en su caso, reparación de los posibles daños puede alcanzarse a través de un procedimiento específicamente previsto en el ordenamiento jurídico. En estos casos, la existencia de una vía específica de resarcimiento, en la que habrá de

valorarse la circunstancia relativa al desistimiento previo a la concesión de las licencias, desplaza como procedimiento adecuado al más general de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”, y “tal circunstancia concurre precisamente en relación a los daños reclamados por el indicado concepto en el asunto que analizamos, en el que el cauce propio de la pretensión que la reclamante sostiene es el del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos, regulado en el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que (se) aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en Materia de Revisión en Vía Administrativa, resultando así el procedimiento de responsabilidad patrimonial manifiestamente inadecuado para resolver su petición”.

No obstante, que ocurra un daño -como el especificado- con ocasión de la actuación municipal vinculada a la tramitación de las licencias solicitadas no implica que deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si aquel se produce como consecuencia del funcionamiento del servicio público en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal, y si es antijurídico. En particular, hemos de examinar si existe una relación de causalidad inmediata y eficaz, jurídicamente relevante, entre la alegada demora en la tramitación de la licencia y los daños que se reclaman.

A los expresados efectos, nos encontramos con que la interesada se ha limitado a formular un mecanismo causal carente de la más elemental carga probatoria documental que lo sustente. De su relato resultaría que la ausencia de la licencia impidió la obtención del préstamo (lo que a su vez frustró la operación de compraventa); sin embargo, tal extremo, que según su exposición se reflejaría en el préstamo hipotecario acordado con un banco, en ningún momento se acredita, siendo sus exclusivas manifestaciones insuficientes para tenerlo por cierto.

Así las cosas, esta total indeterminación y carencia absoluta de elemento probatorio alguno en orden al establecimiento de las circunstancias

concurrentes que permita a su vez examinar con el necesario rigor el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público municipal sería, por sí, suficiente para concluir que en el presente caso no se ha acreditado la relación de causalidad, cuya existencia resulta inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, consideramos que pese a tan sustancial omisión los elementos de juicio concurrentes posibilitan un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada.

La mercantil imputa al Ayuntamiento una omisión de actividad, consistente en que “desde la solicitud de dichas licencias no se ha llevado a cabo trámite alguno por el Ayuntamiento, ni se ha realizado requerimiento o notificación alguna a esta parte en relación con tales solicitudes”.

Como ya hemos manifestado en anteriores ocasiones (entre otros, Dictámenes Núm. 187/2011 y 282/2013), tanto la jurisprudencia como la doctrina consideran de modo unánime que el fundamento de la responsabilidad de las Administraciones por el funcionamiento de los servicios públicos establecido en el artículo 106.2 de la Constitución ha de ser entendido en sentido amplio, como cualquier actuación administrativa cuyo control se somete a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que el concepto de actividad no debe ser considerado en su literalidad, toda vez que la Administración puede responder tanto por acción como por omisión. Ahora bien, en este último caso la responsabilidad patrimonial solo surge si se acredita que la Administración tenía el deber jurídico de actuar y que tal deber ha sido incumplido dando lugar a una situación de anormalidad en el funcionamiento del servicio administrativo.

En este sentido, el Tribunal Supremo viene señalando de forma reiterada (por todas, Sentencia de 10 de noviembre de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:6666-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) que “la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquella

(...). En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración; pero el buen sentido indica que a la Administración solo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo. Ello conduce necesariamente a una conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración. Y ese dato que permite hacer la imputación objetiva solo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar”.

A propósito de la responsabilidad por la demora en la concesión de licencias, la interesada invoca 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, que establece, en su apartado d), entre otras causas que dan “lugar en todo caso a derecho de indemnización”, la de “anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente”, precisando, a continuación, que en “ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”.

El examen de la actuación municipal desplegada permite advertir con claridad, sin embargo, que, pese a la errónea calificación de la mercantil de las obras proyectadas en la solicitud de las licencias, el Ayuntamiento cumplió con los trámites exigibles en la normativa aplicable en función de su correcta tipificación y de la relevancia cultural y ambiental de las mismas, tanto en cuanto a la emisión de los informes que a los servicios urbanísticos correspondía -con fechas 25 de enero de 2018, en relación con la primera de las licencias solicitadas, y 6 de febrero de 2018, respecto a la segunda- como

en lo relativo a la remisión a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural de la documentación presentada, de conformidad con lo señalado en el artículo 80.2 del Decreto 20/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural -los días 26 de enero y 19 de febrero de 2018, respectivamente-.

El análisis de la necesidad de autorización por parte de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, que omite la reclamante en su planteamiento, exige recordar que el artículo 9 de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, establece que “Los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de Asturias se protegerán mediante su integración en alguna de las siguientes categorías de protección: Bienes de Interés Cultural, Bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias y Bienes incluidos en los Catálogos urbanísticos de protección”, definiendo entre los primeros, a su vez, el artículo 11 de la Ley el “Conjunto Histórico”. Por su parte, el artículo 50.1 dispone que “Todas las obras e intervenciones que se realicen sobre” los “Bienes de Interés Cultural”, o “sobre su entorno de protección, requerirán autorización expresa de la Consejería de Educación y Cultura”, mientras que el artículo 207.2 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, dispone que “La aprobación inicial de los Catálogos urbanísticos determinará, en relación a los bienes y demás elementos que sean objeto de catalogación, la aplicación provisional del régimen de protección para ellos previsto en la legislación sectorial protectora del patrimonio cultural y el del propio Catálogo”.

Pues bien, tal y como señala el informe de la Oficina Técnica, el primero de los inmuebles afectados se encuentra situado en una parcela ubicada dentro del ámbito del Conjunto Histórico y colindante con el Camino de Santiago que tiene la consideración de Bien de Interés Cultural, conforme a lo establecido en el Decreto 63/2006, de 22 de junio, por el que se fija y delimita el Conjunto Histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias y se determina su

Entorno de Protección Provisional (Ruta del Interior y Ruta de la Costa), y también está incluida en el documento de aprobación inicial modificado de Catálogo Urbanístico de Ribadesella, con grado de protección parcial. Por su parte, el segundo inmueble figura incluido en el documento de aprobación inicial del Catálogo Urbanístico, con un grado de protección ambiental.

Sentado lo anterior, resulta evidente que en ambos casos resultaba exigible la "autorización expresa previa" de la Consejería competente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79.2 y 80.1 del Decreto 20/2015, de 25 de marzo. Este último precepto dispone, además, que son "las personas o entidades que se propongan realizar actividades sometidas a licencia urbanística que afecten a inmuebles declarados Bien de Interés Cultural o incluidos en su entorno" las que deben incluir "la solicitud de autorización (...) junto con el resto de los documentos que resulten exigibles para la obtención de la licencia urbanística". Por su parte, el apartado 4 del precepto prescribe que "el otorgamiento de la autorización será requisito indispensable para la concesión de la licencia municipal", lo que impedía la obtención de esta última sin contar con aquella.

En relación con la autorización, se advierte que en las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia la empresa reclamante no cuestiona la pendencia de su otorgamiento por parte de la Administración autonómica. Según el informe del Jefe del Servicio de Patrimonio Cultural de la misma, el acuerdo respecto a la primera licencia se habría adoptado con fecha 21 de junio de 2018, comunicándose al Ayuntamiento el día 30 del mes siguiente; respecto a la segunda licencia, el acuerdo, adoptado con fecha 5 de noviembre de 2018, aún no habría sido comunicado al Ayuntamiento en el momento de remitir la comunicación (18 de enero de 2019).

En todo caso, las circunstancias expuestas permiten descartar sin especial dificultad la existencia de una "demora injustificada" en la tramitación de la licencia, puesto que resultaba preceptiva la emisión de la autorización, cuya solicitud correspondía, además, a la propia interesada. Si bien ello permitiría apreciar la falta de concurrencia de uno de los presupuestos

constitutivos del supuesto indemnizatorio previsto en el artículo 48.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, resulta de interés en el caso que nos ocupa analizar la conducta del solicitante, que, aun no adoleciendo de “dolo, culpa o negligencia graves”, sí incurre cuanto menos en una evidente e inexcusable falta de diligencia -que se extiende a otros aspectos, según veremos- impropia del operador cualificado de que se trata, una entidad mercantil entre cuyo objeto social, según consta en la escritura pública incorporada al procedimiento, se encuentran las siguientes actividades: “La construcción, promoción, venta y arrendamiento de viviendas o edificios completos (...). La valoración, adquisición, enajenación, perforación y desmonte, de terrenos de toda especie, su urbanización, parcelación y modificación en cualquier sentido (...). Intermediación en la compra, venta, o arrendamiento de terrenos, así como en la compra, venta, construcción y arrendamiento de inmuebles o de derechos que recaigan sobre los mismos”. Observamos tal falta de diligencia no solo en la ya señalada omisión de cualquier referencia a la necesidad de autorización sectorial sino que, según el informe de la Oficina Técnica municipal, las obras para las que se solicitó la primera licencia no revestían “el carácter de obra menor”, ni se había presentado, como exige la normativa aplicable, justificación de ingreso de la tasa por expedición de licencia de obras y del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. En lo que concierne a la segunda licencia, el Arquitecto municipal informa que, según el planeamiento urbanístico aplicable, no cabe la realización de obras de “reestructuración” en el edificio afectado -finalidad de la misma, según la propia interesada-. A ello debemos añadir que, como la propia reclamante indica, tras la presentación de las solicitudes debió aportar documentación complementaria; trámite que cumplimentó, en el caso de la primera licencia, más de un mes después de la solicitud y, para la segunda, tres semanas después.

El desconocimiento de la normativa aplicable por parte de la interesada tiene, además, un segundo alcance que afecta directamente al planteamiento de la reclamación. Su imputación se basa en que la falta de resolución expresa

sobre la solicitud de la licencia impidió la obtención del préstamo; hipótesis que, al margen de la insuficiencia probatoria anteriormente mencionada, obvia de plano los efectos jurídicos del silencio administrativo que, ya fueran estimatorios o desestimatorios, habrían resuelto su expectativa respecto a la misma evitando el perjuicio asociado a la inactividad administrativa que, en cualquier caso, no se aprecia en el proceder municipal. Resta, en fin, recordar que artículo 576 del ROTU ("Silencio administrativo") dispone en su apartado 1 que "Las licencias se entenderán obtenidas por silencio positivo una vez transcurridos los plazos (...). En ningún caso podrán adquirirse por silencio facultades en contra de las prescripciones de las leyes, planeamiento territorial y urbanístico y demás normativa urbanística" -en consonancia, por lo demás, con la regla general establecida en el artículo 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y 229.7 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo-. A continuación, el apartado 2 del artículo 576 del ROTU precisa que "No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las solicitudes de licencia urbanística deben entenderse desestimadas por silencio administrativo en los siguientes supuestos (...): c) Cuando afecten a bienes inmuebles incluidos en algunas de las categorías de protección establecidas en la legislación de patrimonio cultural o en su entorno delimitado". Es decir, el sentido negativo del silencio operaba de forma que el particular podía considerar desestimada su solicitud; efecto al que resultan ajenas las consecuencias de orden privado que aquel hubiera decidido asociar al acto administrativo.

En suma, en la reclamación planteada no se aprecia demora injustificada en la concesión de la licencia por parte del Ayuntamiento, pero sí una falta de diligencia por parte del interesado que, unida a la asunción del riesgo inherente a la adquisición de una propiedad condicionada a la obtención de financiación (supeditada a su vez al otorgamiento de la licencia), conforma un elemento de tal trascendencia que viene a romper el nexo causal entre la tramitación

municipal y el daño sufrido por la perjudicada, que en tanto libremente asumido por ella debe correr de su cuenta.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE RIBADESELLA.