

Dictamen Núm. 192/2021

**V O C A L E S :**

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

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de octubre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores 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 junio de 2021 -registrada de entrada el día 18 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por ....., por los daños y perjuicios derivados de la declaración de nulidad en vía judicial de varias licencias urbanísticas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 31 de marzo de 2015, la propietaria de una vivienda y titular de las licencias declaradas nulas interpone “reclamación de responsabilidad *ad cautelam* en el plazo de un año” desde que se dicta la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de marzo de 2014.

Señala que “un año después del dictado de la primera de las sentencias firmes -la que confirmó la nulidad de las licencias concedidas los días 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011- no podemos concretar los efectos lesivos derivados de la anulación de las licencias (...), en la medida en que se ha debido aguardar a la resolución de los procedimientos judiciales” que conducirían a la declaración de nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón de 27 de septiembre de 2012, de concesión de la licencia de legalización de las obras descritas en el modificado III, complementado por el modificado IV, precisando que “a día de hoy se está tramitando el incidente de ejecución correspondiente a la resolución judicial firme que declaró la nulidad de las referidas licencias. Sin embargo, comunica que “reclama y (...) cuantificará, en la medida en que las actuaciones se produzcan y estos daños se concreten, en su caso, todos y cada uno de los daños y perjuicios que padezca (sin ánimo de exhaustividad, honorarios arquitecto: proyectos de ampliación, reforma y demolición; honorarios abogados; importe obras eventualmente demolidas; mobiliario; tributos y arbitrios soportados; gastos alojamiento; guardamuebles; daños morales, etc.)”.

Solicita que se “tenga por interpuesta *ad cautelam* reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Castrillón en el plazo de un año” desde el dictado de la Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de marzo de 2014”, que resolvió el procedimiento relativo a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la anulación de las licencias sobre las obras de ampliación y reforma de su domicilio, que “serán cuantificadas y concretadas en el mismo momento en que (...) sean efectivos”.

**2.** Obran incorporados al expediente, como antecedentes, los siguientes documentos: a) Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón de 21 de octubre de 2010, por el que se concede licencia de obras para la reforma y ampliación de una vivienda propiedad de la ahora reclamante.

b) Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de diciembre de 2011, por el que se otorga la licencia correspondiente a los modificados I y II del referido proyecto. c) Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de septiembre de 2012, por el que se concede licencia de legalización de las obras descritas en el modificado III, complementado por un modificado IV, del proyecto de reforma y ampliación de la vivienda propiedad de la interesada. d) Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 15 de noviembre de 2013, por la que se declaran nulos de pleno derecho los acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011. e) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de marzo de 2014, por la que se desestiman los recursos de apelación interpuestos por la ahora reclamante y el Ayuntamiento de Castrillón frente a la Sentencia de 15 de noviembre de 2013. f) Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Oviedo de 1 de septiembre de 2014, por la que se declara la nulidad del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de septiembre de 2012. g) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de febrero de 2015, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la reclamante contra la sentencia anterior y al que se adhiere el Ayuntamiento de Castrillón.

**3.** Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Castrillón de 5 de mayo de 2015, se admite "a trámite *ad cautelam* la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada" por la interesada "por los daños que pudiera haber sufrido a raíz de la anulación de las licencias urbanísticas concedidas por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón de fecha 21 de octubre de 2010 y de 15 de diciembre de 2011, relativas al proyecto inicial y modificados I y II de las obras de reforma y ampliación de la vivienda unifamiliar".

**4.** El día 6 de febrero de 2020 la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que indica que, "estando a la fecha presente el derribo de la edificación

totalmente ejecutado y habiendo finalizado por resolución firme todos los procedimientos judiciales dirigidos a evitarla y a que se decretara la imposibilidad de ejecutar la sentencia que declaró la nulidad de las licencias, ya se pueden concretar todas las partidas económicas que integran el daño derivado de la responsabilidad patrimonial”.

En primer lugar afirma la vigencia del procedimiento iniciado *ad cautelam* el 31 de marzo de 2015, al no concurrir ninguno de los supuestos que ponen fin al mismo en los términos de lo regulado en el artículo 84 de la Ley 39/2015. Defiende, con cita de jurisprudencia al respecto, tanto la formulación de la reclamación dentro del plazo máximo de un año legalmente establecido a contar desde la notificación de la sentencia que definitivamente declara la nulidad de las licencias concedidas por el Ayuntamiento de Castrillón los días 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011 como la inclusión entre los daños y perjuicios derivados de la anulación de esta licencias, y cuya indemnización pretende, de los derivados de la demolición de lo indebidamente construido, toda vez que -según razona- “cuando la reclamación de daños y perjuicios derivados de la anulación de una licencia de obra tenga por objeto la reparación de los derivados de la demolición solo puede entenderse que hay daño evaluable y efectivo cuando se ha procedido a dicha demolición”.

En segundo lugar se ocupa de “la concurrencia de los requisitos legales para la exigencia de responsabilidad patrimonial, con examen en este apartado del título de atribución, esto es, de la ausencia del deber jurídico (...) de soportar el daño causado por la anulación de las licencias”. Al respecto, invoca el apartado d) del artículo 48 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, a cuyo tenor “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”, en relación

con el artículo 32.1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual “la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a indemnización”. Extracta a continuación diversas sentencias que considera conforman la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a los márgenes de razonabilidad al momento del ejercicio de las potestades de carácter reglado por parte de las Administraciones públicas como título justificativo, en su caso, de una exoneración de responsabilidad de una concreta Administración en tanto que autora de un acto a la postre declarado nulo. En este marco, y teniendo en cuenta lo razonado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de marzo de 2014, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 15 de noviembre de 2013, que declaró la nulidad de pleno derecho de los Acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón de 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011, concluye que en el caso que nos ocupa “no puede decirse que el Ayuntamiento de Castrillón haya ejercido sus facultades dentro del margen de razonabilidad exigido por nuestra doctrina jurisprudencial cuando no respeta ‘un diáfano plazo de caducidad’ establecido en un precepto del que es autor el propio Ayuntamiento, máxime cuando la letra de su texto no permite apartarse de su interpretación literal”. Es por ello que la reclamante considera que “no está obligada jurídicamente a soportar el daño derivado de la anulación en sede judicial de los acuerdos de fecha 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011 -relativos al proyecto inicial y a los modificados I y II de las obras de reforma y ampliación de (su) vivienda habitual- y de la Resolución de fecha 27 de septiembre de 2012, relativa a los modificados III y IV”.

En tercer lugar, sirviéndose de los informes periciales que acompaña emitidos por un economista auditor y una arquitecta, fija el “*quantum* indemnizatorio” de su pretensión en la cantidad total de un millón ochenta y ocho mil cuarenta y ocho euros con noventa céntimos (1.088.048,90 €), que

desglosa en los siguientes conceptos: "coste incurrido por la construcción y urbanización ejecutada al amparo de las licencias declaradas nulas y gastos profesionales derivados de la solicitud de licencia y sus modificados", 722.873,37 € (IVA incluido); "gastos administrativos derivados de la concesión de licencia y sus modificados", 24.151,26 €; "alquiler por realojo en vivienda de similares características durante el plazo en el que se procedió a la demolición de la construcción y gastos de mudanza", 22.294,96 €; "coste de demolición de vivienda ampliada según proyecto aprobado por el Ayuntamiento y por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 6 de Oviedo", 268.729,31 €, y "daños morales derivados de la demolición de la vivienda", 50.000 €.

Por último reseña que "del expediente administrativo, tanto en lo relativo al proyecto inicial como a los sucesivos modificados, no se deduce o resulta dato alguno que permita inferir, mucho menos concluir, que esta parte haya acudido a formas o modos de presentación que pudieran, de manera razonable, inducir a error a la Administración concedente de las licencias".

**5.** Por Resolución de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Castrillón de 12 de mayo de 2020, se ordena que se sustancie "el expediente de responsabilidad patrimonial (...) para determinar la responsabilidad o no del Ayuntamiento de Castrillón y si este tiene o no la obligación de indemnizar al solicitante".

**6.** Mediante Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 3 de Oviedo de 18 de enero de 2021, se admite "a trámite el recurso contencioso-administrativo (...) contra el Ayuntamiento de Castrillón por la desestimación por silencio de la reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de las licencias de obras de reforma y ampliación de la vivienda".

**7.** Con fecha 22 de marzo de 2021, la Instructora del procedimiento acuerda admitir la totalidad de las pruebas propuestas por la interesada, así como la

documentación que se acompaña al escrito presentado el 6 de febrero de 2020; incorporar al mismo los expedientes administrativos que especifica, solicitar informe a los Servicios municipales de la Oficina Técnica, de Patrimonio, de Contratación y de Tesorería, e interesar del Registro de la Propiedad “información sobre los bienes inmuebles propiedad” de la reclamante.

**8.** El día 26 de marzo de 2021, la Tesorera del Ayuntamiento de Castrillón incorpora al expediente un informe en el que se recogen los diferentes tributos abonados por la interesada con ocasión de la tramitación de las licencias y la ejecución de las obras amparadas por las mismas.

**9.** Con fecha 26 de abril de 2021, informa sobre la reclamación formulada la Jefa de Servicio de la Oficina Técnica en Funciones del Ayuntamiento de Castrillón.

**10.** Mediante Providencia de 27 de abril de 2021, la Instructora del procedimiento dispone la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Notificada esta providencia tanto a la reclamante -que acusa recibo de la misma el 5 de mayo de 2021- como a dos compañías aseguradoras -que la reciben los días 29 de abril y 24 de mayo de 2021, respectivamente-, solo comparece en este trámite una de las compañías aseguradoras a los efectos de rehusar el daño por no resultar amparado por la póliza firmada con el Ayuntamiento por su “ámbito temporal”.

**11.** Obra en el expediente remitido una información registral, fechada el 13 de mayo de 2021, en la que se recogen tres titularidades vigentes a tal fecha a nombre de la reclamante en los Registros de la Propiedad N.º 1 y 2 de Avilés y 4 de Oviedo.

**12.** Con fecha 26 de mayo de 2021, un Administrativo del Ayuntamiento de Castrillón relaciona los contratos vinculados a las obras de demolición en la vivienda propiedad de la reclamante.

**13.** El día 15 de junio de 2021, la Secretaria General del Ayuntamiento de Castrillón elabora un informe sobre la reclamación formulada. En él señala que “no reúne el supuesto analizado el requisito de actuación antijurídica de la Administración, ni en los actos de otorgamiento de licencias efectuados por acuerdos de la (Junta de Gobierno Local) de 21-10-2010, de 15-12-2012 (*sic*) ni por los acuerdos de (...) 27-09-2012 o 29-12-2016. Este solo motivo es suficiente para desestimar”, con base en lo anteriormente razonado, “la petición de responsabilidad patrimonial”.

**14.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de junio de 2021, 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 Castrillón objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital y un extracto de secretaría.

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 Castrillón, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante escrito de la interesada presentado en el Ayuntamiento de Castrillón el 31 de marzo de 2015, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Castrillón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el apartado 4 del artículo 142 de la LRJPAC establece que la "anulación en vía administrativa o por el orden

jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta el 31 de marzo de 2015, habiendo recaído el 31 de marzo de 2014 la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias que desestima los recursos de apelación formulados por la ahora reclamante y el Ayuntamiento de Castrillón contra la sentencia que anuló en primera instancia las licencias. En consecuencia, dictada la sentencia definitiva de la que trae causa la reclamación el día 31 de marzo de 2014, y habiendo sido formulada esta con fecha 31 de marzo de 2015, basta acudir al principio *dies a quo non computatur in termino* para concluir que la reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un año legalmente determinado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142.4 de la LRJPAC.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

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.

Sin embargo, 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

Asimismo, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste

formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

**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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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, 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.

Asimismo es preciso recordar que en casos como este 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 recoge expresamente la anulación 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.

**SEXTA.-** Se somete a nuestra consideración una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la propietaria de una vivienda por los

daños que derivan de la ejecución y posterior demolición de unas obras de reforma y ampliación realizadas en la misma al amparo de dos licencias, posteriormente declaradas nulas de pleno derecho por la jurisdicción contencioso-administrativa, concedidas por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón mediante acuerdos de 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011.

Consta acreditado en el expediente que, tras un intento infructuoso de evitar la demolición a través de la legalización de lo sobreedificado, el 9 de enero de 2020 se certificó el fin de las obras de demolición llevadas a cabo por la interesada, por lo que hemos de dar por acreditada la efectividad de los daños en los términos que aquella plantea, sin perjuicio de su concreta evaluación económica que se abordará de concurrir el resto de requisitos generadores de la responsabilidad que se demanda.

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

La reclamante invoca al efecto la previsión específica que, para el ámbito urbanístico, se recoge en el artículo 48.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Conforme al mismo, dan lugar a indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de "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".

Planteada la cuestión en los términos expuestos, resulta evidente que los daños cuya indemnización se postula son consecuencia inmediata y directa del

funcionamiento de los servicios urbanísticos del Ayuntamiento de Castrillón, pues la demolición de lo ilegalmente construido deriva de la anulación judicial de la licencia en tanto que concedía un derecho cuando se carecía de “los requisitos esenciales para su adquisición”, toda vez que, atendiendo tanto a la fecha en la que la reclamante solicitó la primera de estas licencias -5 de octubre de 2010- como a la fecha de su otorgamiento por parte del Ayuntamiento de Castrillón -el día 21 de ese mismo mes-, ya se había superado el plazo máximo de 8 años contado a partir del 16 de febrero de 2001, fecha del acuerdo de aprobación definitiva por la Comisión Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias del texto refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Castrillón -publicado en el *Boletín Oficial de Principado de Asturias* de 28 de junio de 2001-, cuyo artículo 249.2 establecía en su redacción originaria que, “Si el edificio tiene un aprovechamiento menor al asignado, el plazo máximo para hacer obras de ampliación o añadido será de ocho años contados a partir de que el terreno pueda ser considerado solar o de la aprobación de este documento, si ya tuviera tal condición. Si se trata de edificios realizados con posterioridad a la aprobación de este documento, se computarán los ocho años a partir de la terminación de las obras”.

Procede detenerse en la antijuridicidad del daño que aquí se examina, sin desconocer el específico régimen que en el campo urbanístico establece el mencionado artículo 48.d) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En general, la jurisprudencia y la doctrina consultiva han venido manteniendo con relación a las acciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación de actos que cabe “que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales (...). Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se le ha atribuido la potestad que ejercita” (entre otras, Sentencias de 17 de febrero de 2015

-ECLI:ES:TS:2015:529- y 13 de junio de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:2406-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 6.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, respectivamente).

En el presente caso, la "razonabilidad" que el Ayuntamiento esgrime para descartar la antijuridicidad del daño infligido se funda -como ya habían hecho sus servicios urbanísticos al informar favorablemente en su día la concesión de las licencias y posteriormente sus servicios jurídicos en el trámite judicial- en una interpretación "sistemática y teleológica" de la redacción originaria del artículo 249.2 del Plan General de Ordenación Urbana, frente a la interpretación literal del mismo artículo acogida por los órganos jurisdiccionales que examinaron la legalidad de las licencias concedidas, quienes consideraron como interpretación única posible la existencia de un "diáfano plazo de caducidad" establecido en un precepto del que es autor el propio Ayuntamiento. Así las cosas, habiendo sido despejada en vía judicial la controversia relativa a la "razonabilidad" o no de la interpretación llevada a cabo por los servicios competentes del Ayuntamiento de Castrillón, no procede ahora reabrir este debate de espaldas a las apreciaciones vertidas en las sentencias recaídas, en las que se justifica la invalidez de la actuación administrativa en el desconocimiento del "diáfano plazo de caducidad" fijado en la norma local.

En rigor, aunque el Ayuntamiento ha venido insistiendo en la "razonabilidad" de su criterio -que ya había seguido en supuestos anteriores-, no se trata ahora de replantear si aquel era o no objetivamente razonable -extremo cuestionado en las sentencias-, sino de tomar en consideración la posición del Consistorio y la aplicación de ese criterio a una pluralidad de casos para valorar la actuación de la ahora reclamante.

Al respecto, 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 construcción jurisprudencial actualmente 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 su concesión

media 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.

Así, en supuestos que implican a particulares que obtienen una licencia para su ámbito doméstico hemos apreciado que no puede imputarse al particular perjudicado conciencia de la ilegalidad de la licencia o una ignorancia inexcusable de las normas urbanísticas, “máxime cuando al construir (...) 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” (Dictamen Núm. 27/2018). También lo hemos apreciado así en aquellos casos en que el daño es achacable a “la deficiente redacción y ambigüedades que presenta el texto normativo de las Normas Subsidiarias vigentes, que data de 1997 y que, como suele suceder, presenta lagunas que deben ser objeto de interpretación por la Oficina Técnica” (Dictamen Núm. 252/2019), observándose en el asunto ahora examinado que si la voluntad del Consistorio al redactar la norma controvertida no era la de fijar un plazo limitativo -tal como sostiene- la disposición, elaborada por el propio Ayuntamiento, se revela francamente deficitaria.

Igualmente hemos razonado que la posición de estos particulares es distinta a la de los agentes especializados en un determinado sector o actividad, pues cuando esas sociedades mercantiles proceden a ejecutar una licencia a sabiendas 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”, de espaldas a “la prudencia o reserva asociables al normal cuidado de los negocios” (Dictamen Núm. 211/2019). En suma, “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”, asumen el riesgo en consideración al lucro y las ventajas inherentes a la ejecución inmediata con plena conciencia de la debilidad del título (Dictamen Núm. 189/2020).

En definitiva, tal como concluimos en un supuesto análogo al presente, “no cabe estimar que el daño derivado de una diferencia interpretativa entre el Ayuntamiento y los tribunales (...) deba ser soportado por el particular perjudicado, por lo que debe reputarse antijurídico” (Dictamen Núm. 252/2019).

En el caso planteado, no puede obviarse que la propia Oficina Técnica del Ayuntamiento de Castrillón reconoce que la interpretación “sistemática y teleológica” acogida por el Consistorio -respecto al plazo de 8 años establecido en el artículo 249.2 del Plan General de Ordenación Urbana en su redacción originaria- fue aplicada por los mismos servicios municipales, al menos, en tres ocasiones distintas en relación con otras tantas obras de reforma y ampliación iniciadas a instancia de peticionarios de licencia distintos de la aquí reclamante. A su vez, reconoce la Oficina Técnica que a raíz de la anulación judicial el Ayuntamiento promueve una modificación en el artículo 249.2 de su Plan General de Ordenación Urbana para “disipar las dudas interpretativas”, con la finalidad de que “el criterio y la voluntad municipal quedasen recogidas de forma distinta”.

En suma, tanto la confusa interpretación reiterada como la deficiente plasmación normativa de la voluntad municipal se residencian en la esfera de actuación del Ayuntamiento, sin injerencia alguna de la ahora reclamante, quien opera en confianza al título habilitante sin que conste que mediara mala fe por su parte en la solicitud ni en el ejercicio del derecho otorgado, por lo que no ha de jugar aquí la *exceptio doli*.

**SÉPTIMA.-** Respecto al *quantum* indemnizatorio, la reclamante, sirviéndose de dos informes periciales emitidos a su instancia por un economista auditor y una arquitecta, solicita una indemnización de 1.088.048,90 €, que desglosa en los

siguientes conceptos: "coste incurrido por la construcción y urbanización ejecutada al amparo de las licencias declaradas nulas y gastos profesionales derivados de la solicitud de licencia y sus modificados", 722.873,37 € (IVA incluido); "gastos administrativos derivados de la concesión de licencia y sus modificados", 24.151,26 €; "alquiler por realojo en vivienda de similares características durante el plazo en el que se procedió a la demolición de la construcción y gastos de mudanza", 22.294,96 €; "coste de demolición de vivienda ampliada según proyecto aprobado por el Ayuntamiento y por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 6 de Oviedo", 268.729,31 €, y "daños morales derivados de la demolición de la vivienda", 50.000 €.

Por lo que se refiere al Ayuntamiento de Castrillón, la Oficina Técnica municipal valora -"en caso de concurrir todos los requisitos establecidos en la LRJPAC para apreciar responsabilidad"- las obras de edificación y urbanización contempladas en los proyectos amparados por las licencias concedidas en la cantidad total de 159.396,93 €, muy alejada de los 722.873,37 € reclamados por la interesada por este concepto. En cuanto a las obras de demolición, que la perjudicada cifra a efectos indemnizatorios en 268.729,31 €, la Oficina Técnica municipal las cuantifica en 160.023,58 €. Además de estos dos conceptos, la Oficina Técnica municipal reconoce de manera implícita, ante la eventualidad de que la reclamación prospere, la necesidad de incluir en una hipotética indemnización los importes satisfechos por la reclamante en concepto de "honorarios de dirección de obra y dirección de ejecución de obras", si bien estima oportuno a estos efectos "requerir al interesado o a los propios agentes intervinientes en el proceso de edificación" para que "aporten documentación acreditativa suficiente con respecto a los conceptos e importes abonados". En cuanto a los 24.151,26 € reclamados por la interesada en concepto de tasas abonadas por licencias de obras, la Tesorera municipal fija, en el informe librado el 26 de marzo de 2021, "el importe total de los tributos que cabe considerar" por este concepto en la cantidad de 25.306,95 €. Rechaza el Ayuntamiento de Castrillón indemnización alguna en concepto de "alquiler por realojo en vivienda de similares características durante el plazo en el que se

procedió a la demolición de la construcción y gastos de mudanza”. También descarta el Consistorio indemnización en concepto de “daños morales derivados de la demolición de la vivienda”.

En relación con la cuestión ahora examinada, nuestro análisis ha de ir precedido de una serie de precisiones sobre el alcance de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada el 31 de marzo de 2015, que es la que constituye el objeto de este dictamen.

Al respecto conviene aclarar que, a pesar de que en su escrito la interesada solicita ser indemnizada por los “daños y perjuicios sufridos por la anulación de las licencias” acordadas por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón con fechas 21 de octubre de 2010, 15 de diciembre de 2011 y 27 de septiembre de 2012, lo cierto es que la reclamación se ejercita al amparo de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 142 de la LRJPAC, como expresamente consigna en su escrito inicial, dentro del plazo de un año a contar desde la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, que desestimó los recursos de apelación interpuestos por la ahora reclamante y el Ayuntamiento de Castrillón frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 15 de noviembre de 2013, que declaraba la nulidad de las dos licencias concedidas por Acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 21 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011, dejando fuera de su pronunciamiento -porque no era ese el objeto del recurso contencioso-administrativo- la tercera de las licencias otorgada por acuerdo de 27 de septiembre de 2012. En estas condiciones, y a efectos de fijar la indemnización a la que estimamos tiene derecho la interesada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, no pueden ser objeto de consideración los eventuales daños y perjuicios que para ella se pudieran derivar de la declaración de nulidad de pleno derecho -por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Oviedo de 1 de septiembre de 2014- de la licencia a la que se refiere el acuerdo de 27 de septiembre de

2012, toda vez que se trata de un procedimiento judicial distinto del que se encuentra en el origen de la reclamación que se examina.

Siendo lo anterior motivo suficiente para excluir del cálculo indemnizatorio los hipotéticos daños y perjuicios que pudieran haber sido causados a la reclamante como consecuencia de la declaración de nulidad de la licencia de legalización a la que se refiere el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castrillón de 27 de septiembre de 2012, debemos señalar que esos hipotéticos daños no podrían ser objeto de reconocimiento vía responsabilidad patrimonial al amparo de lo establecido en el apartado 4 del artículo 142 de la LRJPAC, por razones tanto procedimentales como de fondo.

En efecto, una eventual reclamación de responsabilidad patrimonial por esta causa habría de ser rechazada en el momento actual por ser claramente extemporánea, ya que no existe constancia de que la interesada haya presentado reclamación en el plazo de un año a contar desde la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de febrero de 2015, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por la reclamante contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Oviedo de 1 de septiembre de 2014, por la que se declaraba la nulidad de pleno derecho de la licencia concedida el 27 de septiembre de 2012.

En cuanto al fondo, debemos poner de manifiesto que cualquier pretensión indemnizatoria vía responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de la licencia concedida el 27 de septiembre de 2012, en los términos de lo regulado en el apartado 4 del artículo 142 de la LRJPAC, puesto en relación con la previsión específica que para el ámbito urbanístico se recoge en el artículo 48.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no puede ser acogida, toda vez que al otorgamiento de esa licencia, a diferencia de lo que ocurría en el caso de las concedidas con fecha 20 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011, no resulta ajena la conducta de la reclamante, al tratarse de la legalización de unas obras ejecutadas excediendo de lo autorizado por aquellas.

En definitiva, a los efectos que ahora nos ocupan -fijación de la indemnización a satisfacer en concepto de daños y perjuicios como consecuencia de la anulación judicial de los acuerdos de 20 de octubre de 2010 y 15 de diciembre de 2011- únicamente deben ser considerados los asociados a la anulación de estas dos licencias, con exclusión de los hipotéticos daños derivados de la anulación judicial de la licencia de legalización de 27 de septiembre de 2012.

Por otra parte, este parece ser el criterio seguido por la Jefa de Servicio de la Oficina Técnica en Funciones del Ayuntamiento de Castrillón cuando procede al cálculo de la "indemnización estimada" en su informe de 26 de abril de 2021 "en caso de concurrir todos los requisitos establecidos en la LRJPAC para apreciar responsabilidad".

En estas condiciones, y teniendo en cuenta que tras el trámite y audiencia no consta la presentación de ninguna alegación por parte de la perjudicada que contradiga la valoración efectuada por la Oficina Técnica municipal, procede reconocerle, en primer lugar, el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 159.396,93 € por el "coste" de las "obras de construcción y urbanización ejecutadas al amparo de las licencias concedidas". En segundo lugar, ha de reconocérsele una indemnización de 160.023,58 € por la demolición parcial de las obras que habían sido ejecutadas al amparo de dichas licencias. En tercer lugar, también en relación con los costes que ha debido afrontar la interesada tanto en la fase de construcción de las obras como en la de demolición de lo indebidamente construido, la Oficina Técnica reconoce de manera implícita en su informe, para el supuesto de que la reclamación sea atendida, su derecho a ser reintegrada de los importes satisfechos en concepto de "honorarios de dirección de obra y dirección de ejecución de las obras", si bien considera necesario a tal efecto "requerir al interesado o a los propios agentes intervinientes en el proceso de edificación" para que "aporten documentación acreditativa suficiente con respecto a los conceptos e importes abonados". En consecuencia, procede que por parte del Ayuntamiento de Castrillón se realicen los actos de instrucción necesarios para concretar estos

“conceptos e importes abonados” que deberán ser incluidos en la indemnización. En lo relativo a los “gastos administrativos derivados de la concesión de las licencias y sus modificados”, de lo informado por la Tesorera municipal resulta que procede indemnizar a la reclamante en la cantidad total de 3.317,28 € por las tasas de expedición de las licencias declaradas nulas y por la instalación de una grúa torre.

No procede reconocimiento de indemnización alguna en concepto de “alquiler por realojo en vivienda de similares características durante el plazo en el que se procedió a la demolición de la construcción y gastos de mudanza”, ya que según se recoge en el informe de la Oficina Técnica municipal las obras ejecutadas “nunca contaron con el correspondiente certificado final” de obras, por lo que la vivienda nunca estuvo en condiciones de ser ocupada; circunstancia que debería estar asumida por la propia perjudicada desde el mismo momento en el que plantea la realización de unas obras de ampliación y reforma de la vivienda que se encuentran sujetas a licencia de primera ocupación.

Por último, tampoco procede el reconocimiento de indemnización en concepto de “daños morales derivados de la demolición de la vivienda” que la reclamante asocia a la situación de baja por incapacidad temporal en la que se encuentra desde enero de 2019, toda vez que la documentación aportada a estos efectos -una serie de partes de baja y confirmación de baja laboral por “enfermedad común” y citaciones sin mayor concreción- no acredita la relación causal de esta situación personal con los hechos en los que se fundamenta la reclamación, ni la existencia de tales daños. Como viene señalando este Consejo de forma reiterada (entre otros, Dictámenes Núm. 134/2015, 6/2018 y 160/2018), si bien esta clase de perjuicios carecen de parámetros o módulos objetivos de valoración, “ello no destruye el principio de que quien alega debe probar. En lo tocante al daño moral, la carga de la prueba es liviana, pero existe y aunque se atempere la carga de su demostración no basta con su mera afirmación para tenerlo como cierto”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a ..... en los términos señalados.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,