

Dictamen Núm. 243/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2025, 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 5 de septiembre de 2025 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por los daños y perjuicios que atribuyen al procedimiento de tramitación de una licencia urbanística.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 11 de marzo de 2025, los interesados presentan en el registro del Ayuntamiento de Llanes una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que atribuyen a la tramitación del procedimiento de concesión de una licencia urbanística.

Explican que actúan “en su propio nombre y derecho y en nombre” de la sociedad que identifican e indican que, en fecha no precisada, presentaron en el Ayuntamiento de Llanes una “solicitud de licencia para reforma de edificio para

un albergue de primera sobre la finca” de su propiedad, siendo informada “favorablemente” por “la arquitecto municipal de la (Oficina Técnica de Urbanismo)” con fecha 5 de abril de 2022. Transcriben parte de ese informe, en el que consta que el otorgamiento de la licencia se condiciona “al cumplimiento de las observaciones y garantías que figuran” en él “y la documentación a presentar” y añaden que “consta informe de la (Técnica de Administración General) de urbanismo favorable en igual sentido”, concediéndose la licencia el día 4 de enero de 2023 “con las condiciones señaladas en los informes técnico y jurídico adjuntos”.

Precisan, a continuación, que “no consta la remisión por el Ayuntamiento a la Demarcación de Costas del Estado en Asturias para la emisión del preceptivo y vinculante informe, sí en cambio al resto de organismos para los respectivos informes sectoriales”. Afirman también que “consta en el expediente” que, “aun habiendo sido advertido el Ayuntamiento” por el Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística de que “se debía proceder a la paralización de las obras y requerir al interesado para que solicitase la oportuna licencia, al considerar que las mismas no se ajustaban a la licencia concedida y que no se había obtenido la preceptiva autorización de Costas, se dio traslado a la misma del expediente correspondiente, y aunque el informe del Servicio Técnico de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la CUOTA (Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias) concluía que las obras se adaptaban al PGOU (Plan General de Ordenación Urbana) y que eran legalizables, sin embargo el hecho” de “que no se hubiera recabado” la “preceptiva autorización de la CUOTA suponía la necesidad de la declaración de oficio de la nulidad de la licencia, y así se resolvió por acuerdo de la CUOTA de fecha 20 de mayo de 2024 frente al cual fue interpuesto recurso de reposición que (...) fue desestimado conforme a Resolución de fecha 11 de octubre (de) 2024 en el expediente” cuya referencia señala.

En cuanto a la “acotación del título de imputación”, refieren que resulta probada “la concesión de una licencia municipal de obras contraria al ordenamiento jurídico de obligado cumplimiento”.

Solicitan una indemnización económica ascendente a un total de quinientos treinta y cinco mil ochocientos cuarenta y siete euros con cuarenta y seis céntimos (535.847,46 €), que desglosan.

Aportan diversa documentación relativa a la acreditación del perjuicio patrimonial y personal sufrido.

2. Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 30 de junio de 2025 emite un “informe jurídico” la Jefa del Servicio de Urbanismo y Patrimonio del Ayuntamiento de Llanes, concluyendo la improcedencia de la estimación de la reclamación presentada.

En los antecedentes, resume la tramitación efectuada y las “actuaciones posteriores” a la concesión de la licencia, expresando en los fundamentos jurídicos su “vigencia”. Precisan, al efecto, que “el interesado parte de una premisa completamente errónea pues” no “ha sido declarada ningún tipo de nulidad de la citada licencia”, confundiendo los interesados esa vigencia con “la imposibilidad de ejecución de la licencia debido a carecer de otros permisos necesarios indispensables distintos a la licencia”. Respecto a “la autorización de Demarcación de Costas”, destaca que “los informes técnicos obrantes en el expediente municipal de referencia, que fueron debidamente trasladados al interesado a lo largo de la tramitación e incorporados a la resolución de concesión de licencia, hicieron referencia en todo caso a la afectación de la edificación por la servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo Terrestre”. Asimismo, expone que, con arreglo a la normativa aplicable, esa autorización es “independiente” de la licencia y corresponde su solicitud al interesado, como así se le indicaba en la licencia.

3. Mediante oficios de 24 de abril de 2025, la Instructora del procedimiento comunica a los interesados, a la propia sociedad y a la correduría de seguros de la Administración municipal, la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días hábiles y les facilita una relación de los documentos que obran en el expediente.

Con fecha 20 de agosto de 2025, un letrado autorizado para “realizar gestiones y recoger documentación” comparece en el Departamento de Vicesecretaría municipal para solicitar la “documentación obrante” en el expediente, “previa eliminación de datos de carácter personal protegidos”.

El día 28 del mismo mes, uno de los interesados presenta un escrito de alegaciones en el cual rechaza la constancia expresa en la licencia de “ningún tipo de salvedad o advertencia” acerca del informe de Demarcación de Costas. Asimismo, reitera que, si el informe de “Costas resultaba preceptivo”, debió advertirse de tal circunstancia “desde el inicio”.

4. Con fecha 5 de septiembre de 2025, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, con base en la fundamentación expuesta en el informe emitido por la Jefa del Servicio afectado, cuyo contenido reproduce, añadiendo que, de acuerdo con “el riesgo inherente al ejercicio de una actividad empresarial”, no cabe alegar “ignorancia inexcusable de las normas urbanísticas aplicables”.

5. Figura incorporado, de forma independiente, el expediente URB/....., “relativo a (...) reforma de edificio para un albergue de primera en (...) Llanes”, integrado por noventa y tres documentos, entre los que se encuentran tanto la licencia municipal de obra y actividad -concedida con fecha 4 de enero de 2023- como el informe emitido con fecha 22 de noviembre de 2023 por la Demarcación de Costas en Asturias, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “sobre solicitud de autorización para reforma de edificio para albergue”.

En el expediente figura, asimismo, la Resolución de 11 de octubre de 2024, de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, por la que se desestima el “recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución de la Directora General de Urbanismo de fecha 20 de mayo de 2024, dictada en el expediente AUTO/.....”, que se confirma, en

la que se denegaba “la actuación solicitada al considerar que el cambio de uso propuesto supone un uso no permitido por la Ley de Costas”.

6. Mediante escrito de 5 de septiembre de 2025, 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 Llanes, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, un enlace para el acceso al expediente.

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 Llanes, 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), tanto los socios como la propia sociedad interesada, están activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron. Debemos precisar, al respecto, que la representación de la sociedad que ostentan los comparecientes se deduce de la documentación obrante en el expediente urbanístico incorporado.

El Ayuntamiento de Llanes está pasivamente legitimado, como titular de los servicios frente a los que se formula la reclamación. En cuanto a la

conurrencia de otras Administraciones en la producción del daño, no cabe obviar que los reclamantes centran con nitidez su imputación en la actuación municipal, sin desconocer la intervención tanto estatal como autonómica -que en ningún momento cuestionan- en el expediente instruido para la obtención de la licencia. Ello nos lleva a recordar, pese a que en este caso no suscite controversia alguna, cuanto razonamos extensamente en nuestro Dictamen Núm. 221/2024, en el que señalamos que, “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.- Respecto 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”. A continuación, su segundo párrafo establece 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 procedimiento ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 11 de marzo de 2025 y, si bien el planteamiento efectuado por los reclamantes puede resultar confuso al aludir en su solicitud inicial a la “nulidad” de la licencia -que no ha sido declarada-, lo cierto es que, posteriormente,

matizan que el título resulta “inejecutable por depender” de una autorización sectorial denegada.

Del expediente resulta que, con fecha 11 de octubre 2024, el Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística del Principado de Asturias dictó Resolución por la que desestima el recurso de reposición presentado por los interesados frente a la denegación de la autorización solicitada. Figura, asimismo, que el día 17 de ese mismo mes el Ayuntamiento notificó a uno de los socios dicha Resolución. Asimismo, ambos reclamantes expresan, en escrito dirigido al Ayuntamiento con fecha 12 de noviembre de 2024 -y que figura unido al expediente relativo a la concesión de la licencia- que, tras la desestimación del recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución denegatoria de la autorización solicitada, consideran la “situación” atribuible a “causas que se consideran directamente imputables a ese Ayuntamiento que, previos los informes técnicos y jurídicos, concedió la licencia de obras”. Y que, en consecuencia, aprecian “motivos” para “iniciar la vía de la responsabilidad patrimonial”.

Por tanto, y en aplicación del principio de la *actio nata*, consideramos que el daño, cuyo resarcimiento se pretende, surge en el momento en el que la sociedad adquiere conocimiento de la imposibilidad de desarrollar la actividad de hostelería para la que habían solicitado la licencia de obras. Fijándose, por tanto, el *dies a quo* en la fecha en que reciben la notificación de la desestimación del recurso interpuesto -en el mes de noviembre de 2024-, no ofrece duda que la reclamación presentada en el mes de marzo de 2025 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 este sentido, debe señalarse que, aunque en la Providencia de la Alcaldía de 12 de marzo de 2025 se acuerde “admitir a trámite la reclamación

(...) e iniciar expediente para determinar la responsabilidad”, a tenor de lo establecido en el artículo 67 de la LPAC, cuando el procedimiento se inicia en virtud de solicitud de persona interesada -como ocurre en este caso- la propia reclamación supone su incoación.

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.

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 “Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este 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 aquellos, 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.- Es objeto de análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se interesa una indemnización por el perjuicio, patrimonial y personal, derivado de la tramitación de una licencia urbanística en el municipio de Llanes.

Consta acreditado, por la documentación remitida, el otorgamiento de la licencia y la actuación detallada en el correspondiente expediente -que se remite adjunto al de la reclamación patrimonial-, en el que, asimismo, figura la denegación, por parte de la Consejería autonómica competente, para el uso propuesto de la autorización solicitada.

Tal y como hemos precisado en nuestra consideración tercera, pese a las referencias formuladas por la sociedad reclamante a la “nulidad” de la licencia,

esta no ha sido declarada. No obstante, dada la constancia del rechazo de la autorización solicitada, cabe presumir que la expectativa del negocio que pretendía iniciarse -previa realización de las obras- resulta frustrada, lo que ha generado un daño efectivo cuyo alcance precisaremos en caso de ser estimatorio el sentido de nuestro dictamen. Resulta acreditado que la sociedad ha incurrido en determinados gastos para su solicitud, tales como el proyecto de obra y el pago de diversas tasas y seguros, así como que, al menos uno de los socios recabó asistencia psicológica privada -resultando presumible que el cercenamiento de esas previsiones pueda haber suscitado a ambos algún tipo de inquietud o zozobra, encuadrable en la categoría de daño moral que invocan-.

Asimismo, y atendiendo a que, entre los conceptos cuyo resarcimiento se solicita, se encuentra el consistente en el lucro cesante -que identifican a su vez con la "pérdida de ingresos a percibir por la rentabilidad" del alojamiento, calculado con arreglo a un "plan de negocio"-, debemos, en todo caso, recordar que 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). Y es que, si bien en toda reclamación de lucro cesante existe un factor de incertidumbre, en el caso que nos ocupa resulta especialmente intenso, al carecer de informe técnico alguno que lo avale; de hecho, la propia compañía aseguradora municipal, personada en el procedimiento, advierte haber encargado un dictamen pericial específico para desvirtuar la valoración aducida.

En el caso planteado, ausente la declaración de nulidad de la licencia, debe descartarse la aplicación del régimen resarcitorio especial establecido en el artículo 48 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, que dispone 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”. No obstante, no resulta superfluo, dadas las circunstancias de hecho concurrentes, recordar que este Consejo ha manifestado (Dictamen Núm. 55/2025) “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 como determinantes de la existencia o no de responsabilidad de la Administración. Dichas circunstancias, 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 residen en la relación de causalidad)”. Consideración que entendemos aplicable al caso que nos ocupa y que aboca al análisis de los actos u omisiones del titular de la licencia, pues, como también hemos advertido, “la razón en la que descansa el resarcimiento de lo ejecutado es la confianza generada por la licencia, que no ha de verse perturbada por otros elementos”.

Sentado lo anterior, procede detenernos en la concreta imputación realizada. Los reclamantes afirman, expresamente, que “no cabe la menor duda de que la nulidad” (*sic*) “de la licencia responde al funcionamiento anormal y/o defectuoso proceder del Ayuntamiento, que de forma preceptiva, en su momento” debería haber recabado “la autorización de la Demarcación de Costas al igual que hizo con otros organismos sectoriales” que cita y que resulta preceptiva, al ubicarse el inmueble al que se refiere la licencia de obra en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.

Por su parte, el Servicio de Urbanismo municipal, tras destacar que la sociedad reclamante parte “de una premisa completamente errónea” -al persistir la vigencia de la licencia, que no ha sido declarada nula- reconoce “la

imposibilidad de ejecución de la licencia debido a carecer de otros permisos necesarios indispensables” e independientes de la licencia. Concluye, con base en la normativa sectorial aplicable, que “la autorización para la realización de actuaciones sobre la servidumbre de protección del Dominio Público Terrestre” “podrá ser previa o posterior”, pero que la “deberá solicitar el interesado”.

Al respecto, transcribe parcialmente los diversos “informes técnicos obrantes en el expediente municipal de referencia, que fueron debidamente trasladados a los interesados a lo largo de la tramitación e incorporados a la resolución de concesión de licencia”, en los que se hacía “referencia en todo caso a la afectación de la edificación por la servidumbre de protección”. Así, en el informe técnico de 2 de febrero y en el “informe de 5 de abril, ambos de 2022, se reflejan, efectivamente, las “afecciones sectoriales” de la parcela localizada en “suelo urbano consolidado”: “Zona de Policía del río Carrocedo”; “Servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo Terrestre”, e “Inicialmente incluida en el CUA Cuet-26”. En respuesta a lo alegado por los reclamantes, explica que el Ayuntamiento sí tiene “la obligación de solicitar previamente informe preceptivo de la Comisión de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, pues así lo impone la normativa” sectorial autonómica, pero, precisa, “no ocurre lo mismo con las otras dos afecciones sectoriales, Confederación Hidrográfica del Cantábrico y Costas. En ambos casos, mediante el condicionante indicado en la página 20/34 de la licencia, antes transcrito, se le indicaba (...) la necesidad de dichas autorizaciones, dejando la licencia a salvo de su otorgamiento” y refiere que la sociedad interesada solicitó y obtuvo, con posterioridad a la concesión de la licencia, la primera de ellas.

Efectivamente, según consta en la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (folio 62) del expediente tramitado en el Negociado de Urbanismo municipal (URB/.....), la sociedad “presentó con fecha 3-10-2022 en” la Confederación Hidrográfica del Cantábrico solicitud de autorización “para reforma de edificio para albergue, en parcela con referencia catastral (...) en la zona de policía de la margen derecha del río Carrocedo”, concediéndose la misma con fecha 4 de octubre de 2023 “exclusivamente dentro

del ámbito competencial del Organismo de Cuenca” y con sujeción a las condiciones en ella expresadas, entre las que se encuentra la de que “el otorgamiento de esta autorización no exime a su titular de obtener otros permisos o autorizaciones que pudieran ser necesarios para la ejecución de las obras o el ejercicio de la actividad”.

En relación con la autorización de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, consta que el Ayuntamiento, “teniendo conocimiento (...) de la existencia de un informe de la Demarcación de Costas de Asturias relacionado con” el expediente urbanístico en cuestión, solicita con fecha 28 de noviembre de 2023 a la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial la remisión del informe (folio 64 de dicho expediente). Y en este último, emitido con fecha 22 de noviembre de 2023 por la Demarcación de Costas en Asturias, se indica que, estando previsto en el artículo “50.1 del Reglamento de Costas”, fue solicitado por la “Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos” y concluye que “el uso residencial es uno de los expresamente prohibidos en servidumbre de protección, entendiéndose únicamente amparado de forma excepcional el mantenimiento del uso legal y preexistente a la entrada en vigor de la vigente Ley de Costas”.

El examen de la normativa invocada por el Ayuntamiento refrenda su argumentación, que no rebaten los reclamantes, limitándose en las alegaciones presentadas con ocasión del trámite de audiencia a reiterar las ya formuladas.

Así, en primer lugar, el artículo 311 del Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, titulado “Concurrencia de títulos habilitantes de naturaleza urbanística y otras autorizaciones”, establece en su segundo apartado que “Cuando, por la naturaleza del acto sujeto a licencia urbanística de conformidad con lo establecido en el artículo 305.2, sea necesaria autorización sectorial de organismos distintos al ente ante el que se solicite, que deban tramitarse en expedientes y procedimientos separados, el otorgamiento de la primera será independiente de la segunda. El Ayuntamiento no estará

obligado a exigir su previo otorgamiento, condicionando la licencia a la obtención de dichas autorizaciones sectoriales, salvo que así lo imponga la legislación sectorial”.

A su vez, el artículo 23.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dispone en su artículo 23.1 que “La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar”, mientras que su artículo 25.2 señala que “Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas”; protección que el artículo 134.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo extiende a otros 100 metros adicionales “a contar desde el final de la servidumbre de protección”. Por su parte, el artículo 49 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, titulado “Autorizaciones de las comunidades autónomas”, precisa en su primer apartado que “Los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la comunidad autónoma correspondiente, que se otorgará con sujeción a lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en las normas que se dicten, en su caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 de la citada Ley, y 42 y 43 de este reglamento, pudiéndose establecer las condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público”.

De lo expuesto, se deduce sin dificultad que, siendo competencia autonómica la autorización y acreditada su tramitación, no cabe atribuir al Ayuntamiento la falta de su solicitud o de su incorporación al procedimiento. En este sentido, la disposición adicional quinta de la Ley de Costas expresa en su segundo apartado que “Las autorizaciones y concesiones obtenidas según esta

Ley no eximen a sus titulares de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales. No obstante, cuando se obtengan con anterioridad al título administrativo exigible conforme a esta Ley, su eficacia quedará demorada al otorgamiento del mismo, cuyas cláusulas prevalecerán”. Así lo evidencia la casuística, con ejemplos de pronunciamientos judiciales que destacan, explícitamente, el carácter condicionado de la licencia municipal respecto de la autorización sectorial (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de abril de 2009 -ECLI:ES:TSJAND:2009:5086- y de 5 de abril de 2010 -ECLI:ES:TSJAND:2010:2723-, ambas de su Sección 3.ª). Y así resulta también de la propia configuración normativa, pues según conceptúa el artículo 228.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, “La licencia urbanística es el acto administrativo mediante el cual adquieren efectividad las posibilidades de parcelación, edificación, ocupación, aprovechamiento o uso relativos a un suelo determinado, previa concreción de lo establecido al respecto en las leyes, planeamiento y demás normativa urbanística”, precisando (en su apartado tercero) los actos que, “sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones que fueran procedentes con arreglo a la legislación sectorial específica, estarán supeditados a la obtención de licencia previa, a los efectos de la legislación urbanística”.

En definitiva, no cabe una interpretación de la licencia emitida que obvie, como entienden los interesados, el condicionado en ella prescrito. Ni cabe soslayar la obligación que pesaba sobre ellos de solicitar a la Administración autonómica la correspondiente autorización prevista en la legislación de costas (artículo 25 de la Ley de Costas, en relación con los artículos 47 y 49 del Reglamento General de Costas y artículo 134 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo y artículos 133 y ss. del Reglamento de Ordenación del Territorio y

Urbanismo del Principado de Asturias -aprobado por el Decreto 63/2022, de 21 de octubre-). Asimismo, los interesados tampoco pueden aducir desconocer la regla, específicamente prevista en el apartado segundo de la disposición adicional quinta de la Ley de Costas, según la cual, la eficacia -que no validez- de la licencia urbanística queda “demorada” a la obtención del título administrativo exigible, conforme a la Ley de Costas. En consecuencia, nada hay de reprochable en la actuación de la Administración municipal frente a la que se dirige la reclamación seguida -en relación con el expediente urbanístico de obtención de la licencia de obra-, ni tampoco en la que despliega la Administración autonómica en el procedimiento sectorial de autorización -en el marco de la legislación de Costas-, que se han desenvuelto conforme a la normativa aplicable.

En todo caso, no existe constancia de que se hayan culminado las obras, cuya ejecución se reduce a los limitados conceptos objeto de facturación. Circunstancia a la que no es ajena que, tal y como expresan los solicitantes, el negocio que deseaban desarrollar dependía, a su vez, de la obtención de una subvención. Así se deduce del escrito presentado con fecha 9 de noviembre de 2023, solicitando “máxima prioridad de la tramitación” no de la licencia, ya emitida, sino del “expediente abierto en Costas” -“AUTO/.....”-, pues, señalaban “estamos obligados a la apertura y funcionamiento del albergue el 15-11-2024 como fecha límite, y la previsión de ejecución de obra es de 8-10 meses”, aclarando que el “impulso” que pretenden se dirige a “evitar la pérdida de subvención (...) (Leader)” -adjuntan copia de resolución al efecto-.

En el mismo sentido, diversas actuaciones adicionales evidencian su interés en agilizar ese procedimiento, como las orientadas a revertir la denegación, solicitando en el mes de mayo de 2024 al Ayuntamiento certificación sobre la constancia de “licencias municipales de actividad en dicho inmueble”, a la que se responde la falta de constancia de “resolución municipal aprobando actividad y apertura” en el edificio, en el que únicamente figuran, “consultados los instrumentos de descripción del Archivo Municipal”, “referidos a la actividad industrial”, dos expedientes correspondientes a los años 1971 y

1992. Así se refleja, también, en la Resolución de 20 de mayo de 2024, de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, en la que figura que los interesados presentaron un “escrito manifestando la disconformidad con el informe de la Demarcación de Costas de 22 de noviembre de 2023”, por lo que, desde la Administración autonómica, se remitió el mismo a Demarcación de Costas “con el fin de conocer si” consideraban “conveniente valorar esta nueva documentación o puntualizar el informe del pasado 22 de noviembre de 2023”, originando que el órgano estatal emitiera nuevo informe reiterando las consideraciones del anterior y añadiendo, expresamente, el contenido del segundo apartado de la disposición adicional quinta de la Ley 22/1988, de 29 de julio, de Costas, antes reproducido. En aquella Resolución, se hace referencia también a otros dos escritos presentados por los solicitantes, en los que se aducían consideraciones ya vertidas en relación con la aplicación del régimen previsto para los núcleos declarados conjunto histórico, así como a “la valoración relativa a la aprobación inicial del PGOU, del Catálogo y de las normas provisionales de Llanes, y reitera sus argumentaciones relativas al uso”. Asimismo, tal y como se ha señalado, los solicitantes presentaron recurso potestativo de reposición frente a esta última Resolución de la Consejería, que frustraba sus expectativas al “denegar el cambio de uso propuesto” por implicar el proyecto de reforma para albergue de primera “un cambio de uso no permitido por la Ley de Costas”, si bien “no existiría inconveniente, aunque no puede obviarse que están destinadas para la reforma del edificio para albergue”, a la realización de “las actuaciones propuestas en el edificio”, ya que “pueden englobarse dentro de obras de reparación, modernización y mejora y consolidación contempladas en el apartado segundo de la disposición transitoria decimocuarta del Reglamento de Costas y no conllevan aumento de volumen, altura o superficie”.

En suma, en el caso sometido a nuestra consideración, estimamos que no se constata la necesaria relación de causalidad entre la actuación administrativa desarrollada por la Administración municipal para la concesión de la licencia de obra y el daño cuya reparación se pretende (la imposibilidad de poner en marcha

el negocio y, por consiguiente, la pérdida de utilidad de las inversiones efectuadas, que cabe admitir como daño acreditado). Asimismo, queda evidenciado que la frustración de iniciar la actividad hostelera, a la que se vinculó la licencia de obra del edificio, no resulta imputable al Ayuntamiento, que emitió la misma con las oportunas salvedades, de necesario respeto por parte de los interesados. Quienes, por otra parte, tampoco las han conculcado, sino combatido -sin éxito-, a través de los cauces oportunos dirigidos contra la denegación de la autorización autonómica de uso.

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

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.