

Dictamen Núm. 97/2026

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 14 de mayo de 2026, 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 V. E. de 17 de febrero de 2026 -registrada de entrada el día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños derivados de la limitación temporal de una autorización de instalaciones, declarada posteriormente inválida por sentencia judicial firme.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 3 de octubre de 2025, una abogada, a través del Registro Electrónico de la Administración General del Estado y actuando en nombre y representación del interesado (cuya acreditación figura incorporada con posterioridad al expediente), presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, en relación con los daños derivados de la indebida limitación temporal de una

autorización de instalaciones en la zona de protección del dominio público marítimo-terrestre, así declarada por sentencia judicial firme.

Expone que, "con fecha 1-3-2023 se solicitó autorización de servicio de temporada para bar (...) en la playa de durante cuatro temporadas, comprendidas en los años 2023 a 2026./ Previa solicitud, se emite informe por la Demarcación de Costas en Asturias de fecha 18-4-2023, en el que se recoge 'a la vista de la documentación presentada y de la legislación aplicable, podría autorizarse el servicio solicitado si se cumple lo dispuesto en los artículos citados'./ Se emite informe técnico por el Arquitecto y la Jefa de Sección del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, de fecha 18-05-2023, en los que se informa favorablemente lo solicitado". En él, indica que se recoge que "a la vista de los antecedentes y teniendo en cuenta que consta un incumplimiento de la obligación de desmontaje, se informa favorablemente la solicitud únicamente durante el periodo estival del año 2023 (del 15 de mayo al 30 de septiembre) finalizado dicho periodo deberá proceder al desmontaje y retirada de la instalación". Igualmente, señala que, mediante "Resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias, de fecha 12 de junio de 2023, se acuerda 'autorizar la solicitud únicamente durante el periodo estival del año 2023 (del 15 de mayo al 30 de septiembre)'".

Refiere que "interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la anterior resolución, se dicta Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, P.O. 647/2023, de fecha 30 de septiembre de 2024, cuyo fallo cita textualmente (...) 'Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto (...) frente a la resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias, de 12 de junio de 2023, en materia de autorización de servicios de temporada en playas (...), por la que se autoriza la instalación de bar y terraza de temporada durante el año 2023 (del 15 de mayo al 30 de septiembre) en la playa del La estimación del recurso comporta el derecho a que la autorización tenga una vigencia temporal de cuatro años,

manteniéndose en lo restante la resolución impugnada'. (...) Por tanto, y en lo que se refiere al citado acto administrativo, conforme señaló el Tribunal, se le debieron autorizar los cuatro años en vez de uno, no existiendo base para tal limitación. Tal circunstancia impidió a mi poderdante la apertura durante el año 2024./ Dicha Sentencia es firme en virtud del Decreto de 11 de diciembre de 2024".

Sostiene que "la anulación, por no ser ajustada a derecho, de la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias, de fecha 12 de junio de 2023, que autoriza únicamente un año a la apertura del servicio de temporada, en vez de los cuatro finalmente reconocidos, le ha producido una lesión antijurídica que no tenía obligación de soportar".

Cuantifica la indemnización solicitada en treinta y tres mil cuatrocientos cuatro euros con cincuenta y nueve céntimos (33.404,59 €), "más los intereses correspondientes".

Adjunta copias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 de septiembre de 2024 -ECLI:ES:TSJAS:2024:2409- (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª) y acreditación de la fecha de su firmeza.

2. Con fecha 10 de octubre de 2025, a través del Registro Electrónico de la Administración General del Estado, el interesado presenta un informe pericial, suscrito por un economista, destinado a justificar la cuantificación de la indemnización reclamada.

3. Mediante oficio fechado a 26 de noviembre de 2025, el Servicio de Asuntos Generales y Expropiaciones de la Consejería instructora pone en conocimiento del interesado la fecha de entrada de la reclamación, las normas por las que se ha de tramitar el procedimiento y el sentido de un eventual silencio administrativo.

4. Fechado a 11 de diciembre de 2025, se incorpora al expediente un informe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística, en relación con el informe pericial aportado por el reclamante, para cuantificar el montante indemnizatorio. En él se indica que “acompaña al informe pericial los impuestos de sociedades formulados por la sociedad reclamante en los ejercicios 2018 a 2023./ No acompaña impuesto de sociedades del ejercicio 2024, año en el que se producen los efectos lesivos que cuantifica. Tras consulta al Registro Mercantil, a esta fecha se puede informar que la mercantil reclamante, desde el ejercicio 2016, no deposita las cuentas anuales./ Resulta a esta parte imposible acceder a la misma solicitándola al Registro Mercantil, por no estar depositada”.

Señala que “el informe pericial arroja una cuantía de 32.404,59 €, que principalmente resulta de la media aritmética del resultado de explotación de los seis ejercicios anteriores al año 2024, excluida la amortización del inmovilizado./ La procedencia de tal exclusión, que supone aproximadamente el 50 % de la cuantía calculada, solo puede ser o no considerada tras el examen de las cuentas y créditos fiscales del ejercicio 2024, documentación que como se ha dicho no aporta y que a esta parte le resulta imposible acceder. Esta documentación, además, permitiría diferenciar los efectos reales de la no apertura durante la temporada 2024 de los supuestos efectos de haber ejercido la actividad. Aparte, la improcedencia, -art. 40 Ley Expropiación Forzosa-, de considerar los seis y no los tres ejercicios sociales cerrados con anterioridad al año 2024. También, no estar acreditado que la actividad de la empresa en tales ejercicios se hubiese realizado exclusivamente en un único centro”.

Concluye que “no está acreditada la lesión que cuantifica la cantidad de 32.404,59 €”.

5. Con fecha 11 de diciembre de 2025, emite un informe el Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística. En él señala que “el único contenido del pronunciamiento estimatorio de la Sala, es el referido a la vigencia del título autorizatorio concedido que considera debe extenderse a las cuatro temporadas estivales

solicitadas por el recurrente. Ahora bien, en ningún caso, declara el Tribunal que de la denegación inicial a dicha ampliación por parte de la Consejería se derive el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que, en su caso, pudiera haber sufrido la parte durante el tiempo en que estuvo privado del reconocimiento de dicho derecho. (...) En consecuencia, (...) el recurrente podría estar incurriendo en una desviación procesal, pretendiendo extender el fallo judicial al reconocimiento de aspectos o derechos que, en ningún caso, formaron parte del objeto del recurso planteado frente a la resolución recurrida”.

Manifiesta, de seguido, que tal y como “se recoge, entre otros, en los fundamentos jurídicos 2.5 y 2.6 de la Sentencia, el motivo fundamental por el que procede la estimación del recurso, en ningún caso, se refiere a que la denegación (...) no esté motivada, sea arbitraria o no sea conforme a derecho, dado que: (i) es una cuestión fáctica que resulta de la documentación obrante en el expediente y asimismo, es destacada por el Tribunal, que el recurrente incumplió las condiciones del título autorizatorio; (ii) sino por no haber quedado acreditado en el expediente, la conclusión del procedimiento sancionador iniciado por incumplimiento de tal obligación de desmontaje tras la finalización de la temporada estival, ni las razones de interés públicos que impidan la extensión de la vigencia de la autorización ya concedida a cuatro años./ Es más la Sala no dice que la Consejería no obre conforme a derecho por basar la denegación de la concesión de la solicitud de ampliación del título autorizatorio, en el incumplimiento por parte de los solicitantes del desmontaje y retirada de la instalación al finalizar la temporada estival, amparado en lo dispuesto en el propio artículo 10 del Decreto 93/2013, de 30 de octubre, sobre autorización de servicios de temporada para las playas del Principado de Asturias (Decreto de servicios de temporada), sino todo lo contrario, es motivo legal sobrado para dicha denegación./ Únicamente, es la ausencia de constatación de resolución definitiva del procedimiento sancionador que por este motivo se instruyó contra el recurrente, lo que motiva la invalidez de la resolución recurrida y no otro”.

6. El día 18 de diciembre de 2025, emite un informe aclaratorio el Servicio de Asuntos Generales y Expropiaciones. Entre otras cuestiones, se refiere a la Resolución de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, de 22 de marzo de 2024, por la que se impone al aquí reclamante una sanción pecuniaria, señalando que “no fue recurrida en vía administrativa, ni se tiene conocimiento de su impugnación en vía contenciosa hasta la fecha”.

7. Con fecha 16 de enero de 2026, el Servicio de Asuntos Generales y Expropiaciones de la Consejería instructora comunica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, poniéndole de manifiesto el expediente y adjuntando los correspondientes enlaces para acceder a su contenido en formato electrónico.

El 10 de febrero de 2026, el reclamante presenta un escrito de alegaciones, en el que manifiesta que “la Sentencia reconoce que la Administración debió autorizarle, mediante la Resolución de 12 de junio de 2023, el servicio de temporada para instalación de bar y terraza durante 4 años, momento en el que nace la responsabilidad patrimonial al no ser ajustada a Derecho la citada Resolución, produciéndole una lesión antijurídica que no tenía obligación de soportar al no permitirle abrir la temporada durante el año 2024, con la consiguiente pérdida económica que supuso./ Es, efectivamente, ese ‘pronunciamiento estimatorio de la Sala (...) referido a la vigencia del título autorizatorio concedido que considera debe extenderse a las cuatro temporadas’ (cuando solo se autorizó una), lo que motiva la presente reclamación de responsabilidad patrimonial y sin necesidad de que el Tribunal expresamente lo señale. Máxime cuando lo ocurrido, lógicamente, derivó necesariamente en un quebranto económico individualizado del recurrente que debe ser compensado”.

8. El día 16 de febrero de 2026, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos

formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Expone en ella que, “si bien es cierto que la Administración no autorizó la instalación de bar más que una temporada, la correspondiente al año 2023, lo hizo de forma motivada con fundamento en la existencia de incumplimiento por parte del reclamante de las condiciones en previas autorizaciones otorgadas./ Así, en la resolución que se impugnó, consta como antecedente, tal y como hemos descrito, el incumplimiento del deber y condición de desmontaje al que estaba condicionada la autorización de instalación en anteriores temporadas./ Además, tal y como consta en la resolución del expediente sancionador (...) y en la propia resolución que denegó la autorización por 4 temporadas, 2023-2026, es una constante en el comportamiento del ahora reclamante el intento de evitar el desmontaje a final de temporada, que, habiéndosele denegado expresamente, llega a incumplir y era previsible se volviese a producir, entre otras cosas, porque la solicitud de autorización que se denegó incluía la instalación de un bar que no cumple los requisitos normativos exigidos para entenderla como una instalación desmontable. De hecho, esa parte de la solicitud del reclamante, la de la instalación al margen de las prescripciones normativas y que la resolución también deniega, es la que se mantiene en el fallo del Tribunal Superior de Justicia que estima parcialmente el recurso./ La resolución del expediente sancionador citado, de fecha 22 de marzo de 2024, precisamente sanciona el incumplimiento de la obligación de desmontaje al final de la temporada 2023, sin que dicha sanción haya sido recurrida por el interesado./ Con lo que es evidente que la administración actuaba de manera razonada y motivada y en cumplimiento de la normativa aplicable, excluyendo por tanto la antijuridicidad de su actuación, requisito exigido para poder estimar una lesión indemnizable”.

Señala que “la reclamación realizada no puede ser estimada por cuanto no existe una lesión que el administrado no tenga el deber jurídico de soportar en tanto que la actuación de esta administración ha sido razonable, razonada y encaminada a satisfacer los fines para los que se le ha atribuido la potestad que

ejercita. La decisión adoptada ha resultado ser acertada y no absurda ni arbitraria, al basarse en los incumplimientos de los condicionantes con los que se autorizaba la instalación, contando con el respaldo de un expediente sancionador con sanción firme al reclamante./ En consecuencia, el daño o perjuicio económico que alega (...) en ningún momento se puede considerar antijurídico, sino que es un daño que el interesado tiene la obligación de soportar, visto que ha quedado acreditado que su actuación reiterada ha sido la de incumplir los condicionantes de la autorización otorgada, esto es el desmontaje de la instalación al finalizar la temporada, circunstancias que son el fundamento de la decisión de la Administración”.

Concluye manifestando que, “vistos los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas, no procede apreciar en el presente supuesto, ni la existencia de un daño antijurídico, ni una relación de causalidad entre el daño o perjuicio sufrido y el funcionamiento de la Administración”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de febrero de 2026, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, los correspondientes enlaces para acceder al contenido del mismo en soporte digital.

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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) 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 el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada, como titular del servicio afectado por la reclamación presentada.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la 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” y 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 asunto sometido a nuestra consideración, los daños no derivan del hecho mismo de que la sentencia del órgano jurisdiccional aprecie la invalidez de la resolución autorizante (fundamento de derecho segundo, *in fine*) -que limita su eficacia a un único ejercicio-, pero es notorio que, de la firmeza de aquella, pendía el *dies a quo* del derecho a reclamar del interesado -quien, recurriendo en sede contencioso-administrativa la resolución, sostiene que la autorización debió extenderse a cuatro ejercicios-, dado que dilucidaría la vigencia temporal de la autorización otorgada.

La reclamación se presenta con fecha 3 de octubre de 2025 y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias adquiere firmeza y es notificada el día 11 de diciembre de 2024; siendo esto así, cabe concluir que la pretensión resarcitoria ejercitada resulta tempestiva, al haber sido formulada dentro del plazo de un año, legalmente determinado.

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

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia del interesado y propuesta de resolución.

Sentado lo anterior, advertimos que no consta en el expediente que se haya comunicado al reclamante la designación de instructor, traslado este procedente, pues ni el derecho a la recusación se limita a los procedimientos sancionadores ni el deber de abstención se reduce a los actos resolutorios, aunque su incumplimiento solo alcance a anular aquellos actos, cuyo contenido pudiera verse afectado por la intervención de quien debió abstenerse.

Por último, se aprecia que, en el momento de emitir el presente dictamen, se ha rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b) de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los

casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

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

Por otra parte, el artículo 34 de la Ley citada dispone en su apartado 1 que “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”.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la indebida limitación temporal de una autorización de instalaciones en la zona de protección del dominio público marítimo-terrestre, así declarada por sentencia judicial firme.

Consta acreditado, vista la documentación remitida, el otorgamiento de la autorización “únicamente durante el período estival del año 2023 (del 15 de mayo al 30 de septiembre)”, así como su posterior declaración de invalidez, mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 de septiembre de 2024 -ECLI:ES:TSJAS:2024:2409-, (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª), -firme, en virtud del Decreto de 11 de diciembre de 2024-, en cuyo fallo se indica que “la estimación del recurso comporta el derecho a una vigencia temporal de cuatro años”. Así las cosas, y dada la práctica imposibilidad de la apertura durante el año 2024, cabría apreciar la efectividad de un daño.

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

En el asunto que nos ocupa, el reclamante sostiene que “la anulación, por no ser ajustada a derecho, de la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias, de fecha 12 de junio de 2023, que autoriza únicamente un año a la apertura del servicio de temporada, en vez de los cuatro finalmente reconocidos, le ha producido una lesión antijurídica que no tenía obligación de soportar”.

Por otra parte, entre la documentación del expediente consta una Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 12 de junio de 2023, en la que se refiere que “la Inspección Urbanística Regional se ha realizado en abril de 2019, inspección a todos aquellos establecimientos de temporada autorizados en el año 2015 con plazo de autorización extendido a cuatro temporadas, resultando de la inspección los siguientes hechos:/ -Incumplimiento de desmontaje y retirada de la instalación al finalizar la temporada según establece la resolución por la que se autorizó el servicio. No fue autorizada la apertura de todo el año./ -Al volumen original se le ha incorporado otra sufriendo el conjunto transformación, lo que deriva en el incumplimiento de la resolución otorgada” (documento 14 del expediente electrónico, página 2). Posteriormente, indica que “el informe de la Demarcación de Costas, emitido a fecha 18-04-2023 (...) concluye:/ ‘A la vista de la documentación presentada y de la legislación aplicable, podría autorizarse la actuación solicitada, siempre y cuando se cumpla lo dispuesto en los artículos citados, recordando la obligación de desmontaje una vez finalizada la temporada estival./ Se pone de manifiesto, como consta en el apartado Antecedentes, el incumplimiento parcial de la obligación de desmontaje, lo que deberá valorarse a la hora del otorgamiento de una nueva autorización”. Finalmente, concluye que, “a la vista de los antecedentes y teniendo en cuenta que consta un incumplimiento de la obligación de desmontaje, autorizar la solicitud únicamente durante el período estival del año 2023 (del 15 de mayo al 30 de septiembre) finalizado dicho periodo deberá proceder al desmontaje y retirada de la instalación”.

Obra también en el expediente la Resolución de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, de 22 de marzo de 2024 (documento 20 del expediente electrónico), por la que se impone al ahora reclamante “una multa por importe de cuatrocientos euros (400 €), en virtud de lo previsto en el artículo 97.2 e) de la Ley de Costas”, como consecuencia de que “los elementos instalados no gozan de la condición de

desmontables, exigible conforme al artículo 2.2 del Decreto 93/2013, de 30 de octubre, sobre autorización de servicios de temporada en las playas del Principado de Asturias. La superficie para la terraza y sistema de barandilla de vidrio instalado anclado al suelo con una estructura metálica y un perfil con forma de 'U' sobre el que se fija vidrio, tienen vocación de permanencia, requiriendo para su desmontaje obras de demolición". A tenor de la información remitida, no consta que el interesado recurriese la sanción impuesta.

El informe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística incorporado al expediente, principia destacando que, "en ningún caso, declara el Tribunal que, de la denegación inicial a dicha ampliación por parte de la Consejería, se derive el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que, en su caso, pudiera haber sufrido la parte durante el tiempo en que estuvo privado del reconocimiento de dicho derecho". Posteriormente, mantiene que "la Sala no dice que la Consejería no obre conforme a derecho por basar la denegación de la concesión de la solicitud de ampliación del título autorizatorio en el incumplimiento por parte de los solicitantes del desmontaje y retirada de la instalación al finalizar la temporada estival, amparado en lo dispuesto en el propio artículo 10 del Decreto 93/2013, de 30 de octubre, sobre autorización de servicios de temporada para las playas del Principado de Asturias (Decreto de servicios de temporada), sino todo lo contrario, es motivo legal sobrado para dicha denegación" y que "únicamente, es la ausencia de constatación de resolución definitiva del procedimiento sancionador que por este motivo se instruyó contra el recurrente, lo que motiva la invalidez de la resolución recurrida y no otro".

Por último, la propuesta de resolución razona que, "si bien es cierto que la Administración no autorizó la instalación de bar más que una temporada, la correspondiente al año 2023, lo hizo de forma motivada con fundamento en la existencia de incumplimiento por parte del reclamante de las condiciones en previas autorizaciones otorgadas", que "como consta en la resolución del expediente sancionador (...) y en la propia resolución que denegó la autorización

por 4 temporadas, 2023-2026, es una constante en el comportamiento del ahora reclamante el intento de evitar el desmontaje a final de temporada, que, habiéndosele denegado expresamente, llega a incumplir y era previsible se volviese a producir, entre otras cosas, porque la solicitud de autorización que se denegó incluía la instalación de un bar que no cumple los requisitos normativos exigidos para entenderla como una instalación desmontable” y que “de hecho, esa parte de la solicitud del reclamante, la de la instalación al margen de las prescripciones normativas y que la resolución también deniega, es la que se mantiene en el fallo del Tribunal Superior de Justicia que estima parcialmente el recurso”. Con base en lo anterior, sostiene que “la Administración actuaba de manera razonada y motivada y en cumplimiento de la normativa aplicable, excluyendo por tanto la antijuridicidad de su actuación, requisito exigido para poder estimar una lesión indemnizable”.

Tal como venimos reiterando, la doctrina del margen de tolerancia como excluyente de la antijuridicidad (entre otros, Dictámenes Núm. 164/2018 y 269/2019 y 55/2025) viene incardinando los daños en la esfera del deber jurídico de soportar de los administrados -con la consiguiente ausencia de antijuridicidad del hecho causante de la lesión- cuando “la Administración ha ejercitado sus potestades de forma razonada y razonable”, mereciendo recordarse que, “para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico, ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. 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 la ha atribuido la potestad que ejercita’ (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2011, citada en la Sentencia de 17 de febrero de 2015, entre otras)”.

Desde esta perspectiva, para dilucidar si el daño alegado resulta o no antijurídico -en definitiva, si está el interesado obligado a soportar la no apertura

de las instalaciones para el ejercicio de 2024-, será preciso examinar la racionalidad de la actuación administrativa.

Ante todo, el daño, cuyo resarcimiento se pretende, derivaría de la imposibilidad de apertura de las instalaciones del negocio del reclamante durante la temporada estival del año 2024, teniendo en cuenta que la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 12 de junio de 2023, únicamente autorizaba el período comprendido entre el 15 de mayo y el 30 de septiembre de 2023 -finalizado el cual habría que proceder al desmontaje y retirada de lo instalado- y que esta decisión fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que resuelve el litigio mediante la Sentencia de 30 de septiembre de 2024 -ECLI:ES:TSJAS:2024:2409-, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª). El órgano sentenciador reprocha a la Administración el haber llevado a cabo una motivación inadecuada, señalando textualmente que “la Administración está fundamentando la denegación de los cuatro años solicitados en una perspectiva punitiva por supuesto incumplimiento de las obligaciones inherentes a la autorización anterior” y en el fallo establece que la estimación del recurso “comporta el derecho a que la autorización tenga una vigencia temporal de cuatro años, manteniéndose en lo restante la resolución impugnada”.

La propuesta de resolución defiende que la Administración actuó “de manera razonada y motivada y en cumplimiento de la normativa aplicable”, teniendo en cuenta que “consta un incumplimiento de la obligación de desmontaje”. Entiende que la sentencia judicial alude a una improcedente “perspectiva punitiva”, en cuanto “no habría concluido el oportuno procedimiento sancionador que, a la sazón, se encontraba tramitándose”. Advierte una aplicación razonable de las normas, pues la propia Ley de Costas concreta la necesidad de que se retiren los elementos afectos a la actividad desplegada, una vez finalizado el periodo habilitado para la explotación, y las actuaciones inspectoras habían constatado no solo la falta de retirada de elementos instalados, sino también que alguno de ellos tenía una clara vocación de

permanencia, resultando imposible su desmontaje y siendo precisa su demolición. Por su parte, el titular demanial, actuando a través de la Demarcación de Costas (en un informe fechado a 18 de abril de 2023 y parcialmente reproducido en la documentación del expediente, aunque no figura incluido en él), expresamente señalaba que “se pone de manifiesto (...) el incumplimiento parcial de la obligación de desmontaje, lo que deberá valorarse a la hora del otorgamiento de una nueva autorización”.

Ponderado lo anterior, no puede desconocerse que la sentencia (firme) indica que la decisión administrativa “está viciada por una motivación ilegítima e inadecuada”. En el fallo se aprecia la invalidez de la restricción impuesta “no habiéndose justificado por la Administración el amparo normativo expreso para disponer la limitación temporal de la autorización concernida, y no pudiendo extralimitarse las consecuencias del incumplimiento con una actuación administrativa desviada hacia las fronteras nebulosas del *non bis in idem*, o de actuación en vía de hecho o desviación de poder”.

En estos términos, no cabe entender que la “perspectiva punitiva”, que se imputa a la decisión revisada, responda a que “no habría concluido el oportuno procedimiento sancionador”, pues el fallo sería el mismo si este se hubiera ya ventilado con una u otra sanción al incumplimiento. El reproche se fundamenta en haber derivado el recurso del perjudicado hacia un segundo expediente sancionador por el mismo incumplimiento, sin un “amparo normativo expreso” que permita restringir los plazos de una próxima autorización por un incumplimiento en la anterior o que dispense del carácter sancionador a esa reducción temporal. Esa falta de un soporte normativo, unida al carácter punitivo de la restricción impuesta, no permite apreciar una interpretación razonada de las disposiciones en juego ni “enderezada a satisfacer los fines para los que se le ha atribuido la potestad que ejercita”, pues el fallo judicial explicita que la Administración se desvía en el ejercicio de su potestad autorizatoria.

SEPTIMA.- Razonado que no tiene el perjudicado el deber de soportar el daño, resta cuantificar el mismo, cifrado en 33.404,59 € por la pericial que el interesado aporta.

Consistiendo el perjuicio invocado en las ganancias dejadas de percibir por impedírsele explotar la terraza durante la temporada estival del año 2024, no aporta el reclamante documentación suficiente, pues únicamente adjunta los impuestos de sociedades formulados en los ejercicios 2018 a 2023, sin que aparezca el del año 2024 (en el que se produce el efecto lesivo), sin que pueda deducirse que la actividad de la mercantil se limite al referido bar de playa y sin que las cuentas de la empresa consten depositadas en el Registro Mercantil, tal como se recoge en el informe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística sobre la pericial del reclamante.

Aparte de la carencia documental, se observa que la pericial aportada fija un *quantum* resarcitorio que resulta, en esencia, de la media aritmética del resultado de explotación de los seis ejercicios anteriores al año 2024, excluida la amortización del inmovilizado. Al respecto, se observa que procede ahora promediar también el resultado de 2025 y acudir siempre a los ingresos netos de la actividad frustrada en cada uno de los ejercicios que se ponderan.

Tampoco puede obviarse la singularidad de la instalación y sus circunstancias, pues, tal como apunta la propuesta de resolución, “es una constante en el comportamiento del ahora reclamante el intento de evitar el desmontaje a final de temporada”, resultando que la inspección había detectado no solo el incumplimiento de la obligación de retirada, sino también la incorporación de un cuerpo adicional no autorizado, de forma que, tal como consta en la resolución sancionadora, “los elementos instalados no gozan de la condición de desmontables, (...) tienen vocación de permanencia, requiriendo para su desmontaje obras de demolición”. En este contexto, se advierte que el reclamante incluía en la solicitud de autorización denegada la instalación de un bar que no puede reputarse “instalación desmontable” y, dado el incumplimiento material de la obligación de retirada, pretendía así “legalizar” una instalación que

excedía de lo permitido y que no puede entenderse amparada por la sentencia recaída. En efecto, el fallo judicial comporta que la autorización tenga la vigencia temporal de cuatro años, “en las condiciones propias del único año inicialmente autorizado”, debiendo entenderse por tales las condiciones legalmente procedentes y no las mantenidas de hecho por el explotador, que prescinde de retirar sus instalaciones al término de cada temporada y sigue incumpliendo a conveniencia la obligación de restaurar la realidad física alterada.

En definitiva, se observa que, a lo largo de los ejercicios cuyas ganancias netas que han de promediarse, el reclamante se sirve de ciertos elementos no autorizados y elude las cargas de desmontaje y retirada, lo que le reporta un evidente beneficio. Esta es la situación que trata de corregir la normativa de costas cuando establece que la restitución de las cosas a su estado anterior “incluye la obligación de devolver a la Administración la totalidad del beneficio obtenido de forma ilícita” (artículo 197.2 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). No es objeto de este expediente esa devolución, pero sí esclarecer que el beneficio ilícito no puede ponderarse para el cálculo de un beneficio legítimo, por lo que las ganancias netas que se computen han de reducirse en alguna proporción, que -a falta de otros parámetros- se estima en un 30 %. Ciertamente, es complejo cuantificar la reducción pertinente, pero puede cifrarse en ese porcentaje, en cuanto responde a dos factores acumulados: el exceso en la instalación explotada y el ahorro de los costes de montaje y desmontaje.

En suma, vistas las carencias apuntadas, procede cuantificar el perjuicio a través de un expediente contradictorio, en el que se requiera al reclamante la justificación de los ingresos netos de la explotación en la temporada estival de 2025 y durante la vigencia de la autorización anterior, para que su promedio sirva de base al cálculo del lucro cesante, debiendo incorporarse, además, una corrección en cuanto se ha venido sirviendo de una instalación que excede de lo estrictamente autorizado y no retira al término de cada temporada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a en los términos establecidos en el cuerpo de este dictamen.”

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

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-