



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de enero de 2024, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 385/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de agosto de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la anulación de licencia ambiental para la actividad de crematorio de mascotas y demora injustificada en la concesión de la segunda licencia.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 1 de septiembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 385/2021, y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 27 de noviembre de 2020 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1 debido a los daños producidos por la anulación de la licencia ambiental que le fue concedida por la resolución nº 7.604/2017, de 16 de agosto, para la actividad de crematorio de mascotas en la calle ccc1, nº 31 de la localidad, y



por el retraso y demora injustificada en la concesión de la segunda licencia ambiental para la actividad de crematorio de mascotas en la carretera xxx2-xxx3.

Sobre la anulación de la licencia, señala en su escrito que “Interpuesto recurso frente al acuerdo municipal que concedía la licencia ambiental, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx4 (PO nº 96/2017) por Sentencia nº 267/2019, de 26 de julio, anuló la misma y la dejó sin efecto, al considerar que urbanísticamente, y pese a ser uso dotacional, el mismo requería ser realizado en un edificio exclusivo y contrariamente a ello, se había autorizado en un local sometido al régimen de propiedad horizontal, al contrario que lo establecido en el informe preceptivo del Servicio de Fomento (Arquitectura) que estimó adecuado el uso en el local arrendado y motivó la concesión de la licencia (...). Dicha sentencia no fue apelada por los Servicios Jurídicos de este Ayuntamiento y devino firme el 28 de octubre de 2019. (...). El 5 de febrero de 2020 se le notifica Resolución por la que, en ejecución de la referida sentencia, se anula la licencia y se ordena el cese inmediato de la actividad (...). Ese día la dicente paralizó la actividad y cerró las instalaciones”.

En cuanto a la dilación en la obtención de segunda licencia refiere que “(...) antes de declararse la firmeza de la resolución judicial y de saber que este Ayuntamiento no presentaría recurso de apelación contra la misma, decidió buscar un nuevo emplazamiento y tramitar una nueva licencia ambiental para la misma actividad. (...). El día 31 de octubre de 2019 se presenta una nueva solicitud de licencia ambiental. (...). En amparo del silencio positivo se presentó comunicación de inicio y de actividad y declaración responsable el 16 de julio de 2020 (...) por lo que la actividad se está desarrollando en el nuevo emplazamiento desde entonces. Dada la necesidad de obtener o bien la licencia expresa o la certificación del silencio positivo para realizar los oportunos trámites, tanto en la Junta de Castilla y León como ante la AEAT, se reiteró esta última mediante escrito de 4 de septiembre (...) habiendo transcurrido ya sobradamente el plazo de los quince días que la Sección Servicios tenía para ello (...). Mediante Resolución nº 10.533/2020 de 27 de octubre, se concede la segunda licencia ambiental (...) a fecha de hoy, pendiente de notificar en forma. (...) la ingente e indebida tramitación de la segunda licencia ambiental por paralización absoluta del servicio competente (...) [ha obligado] a la reclamante a paralizar toda la actividad desde el 5 de febrero hasta el 16 de julio y estar en precario hasta el 6 de noviembre de 2020, sin poder justificar la legalidad de su actividad ni poder comunicar el traslado de la actividad a otras administraciones”.



Solicita una indemnización total de 20.574,82 euros, con el siguiente desglose:

- Inversión perdida para la puesta en marcha de la actividad de la primera licencia ambiental anulada: 3.797,88 euros.
- Traspaso a la carretera xxx2-xxx3 para reanudación de la misma actividad al amparo de la segunda licencia ambiental: 7.892,94 euros.
- Gastos abonados para evitar la existencia de lucro cesante: paralización de la actividad y pérdida de la clientela habitual: 7.384 euros.
- Daño moral: 1.500 euros

Con la reclamación se han aportado copias de la licencia anulada y actuaciones del expediente iniciado al objeto de su otorgamiento; del contrato de arrendamiento de la nave-local de la calle ccc1 nº 31; de la sentencia nº 267/2019, de 26 de julio, que anula la licencia, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx4 en el procedimiento ordinario nº 96/2017, seguido por Ecologistas en Acción frente al Ayuntamiento de xxx1; de la notificación a los interesados el 30 de octubre de 2019 de la firmeza de la sentencia mediante diligencia de ordenación de 28 de octubre de 2019; y de la resolución de la Alcaldía de 5 de febrero de 2020 por la que, en cumplimiento de la sentencia, se dispone el cierre de las instalaciones. Se acompañan igualmente actuaciones relativas al expediente de la segunda licencia ambiental para el desarrollo de la actividad en la carretera xxx2-xxx3, así como facturas y documentos acreditativos de los gastos que reclamados.

Segundo.- El 11 de febrero de 2021 se emite informe por la Sección de Servicios del Ayuntamiento sobre los trámites efectuados en los expedientes:

- 000182/2016 DAI-SER. Comunicación ambiental para Crematorio de mascotas.
- 000073/2016 CLA-SER. Licencia ambiental para Crematorio de mascotas en calle ccc1 nº 31.
- 000106/2019 CLA-SER. Licencia ambiental para Crematorio de mascotas, en carretera xxx2-xxx3 nº 21.



Tercero.- A instancia de la interesada, se emite informe por el servicio municipal de Patrimonio de 26 de febrero de 2021, que relaciona las licencias ambientales y de obras otorgadas por el Ayuntamiento entre el 7 de mayo y el 1 de diciembre de 2020.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 24 de marzo y el 15 de abril de 2021 en las que reitera la pretensión e incrementa la indemnización solicitada en 419,86 euros, por la compensación de deudas que efectuó el Ayuntamiento para el cobro de la tasa con recargo de la licencia ambiental anulada. Ello eleva la reclamación a un total de 20.994,68 euros.

Añade que la prueba se ha practicado de forma incompleta al no recoger el informe del servicio municipal de Patrimonio de 26 de febrero de 2021 la fecha de solicitud de las licencias ambientales y de obras otorgadas por el Ayuntamiento entre el 7 de mayo y el 1 de diciembre de 2020, por lo que reitera la necesidad de su práctica a fin de demostrar la demora en el otorgamiento de la segunda licencia por ella solicitada.

Quinto.- El 23 de julio de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por prescripción, pues la sentencia que anula la licencia fue declarada firme el día 28 de octubre de 2019, y por falta de nexo causal entre el daño y la actuación administrativa.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Sexto.- Por acuerdo del presidente de este Consejo de 5 de octubre de 2021, se requiere al Ayuntamiento con suspensión del plazo de emisión del dictamen, para que complete el expediente con la siguiente documentación:

a) Informe del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la lesión indemnizable, preceptivo de acuerdo con el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que se pronuncie sobre las cuestiones que plantea la reclamación.

Este informe debe pronunciarse, además, sobre la eventual prescripción de la reclamación a la que se refiere la propuesta de resolución y debe aclarar si la reclamante fue parte o se personó en el recurso



contencioso-administrativo que terminó por sentencia nº 267/2019, de 26 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx4, así como la fecha en la que se notificó a la reclamante la firmeza de esta sentencia.

- b) Copia de los expedientes a los que se refiere la reclamación.
- c) Nuevo trámite de audiencia que se conceda a la interesada.
- d) Nueva propuesta de resolución que tome en consideración el resultado de los trámites anteriores.

Séptimo.- El 27 de febrero de 2023 se recibe en este Consejo la documentación señalada con la letra d), es decir, propuesta de resolución de 17 de febrero de 2023, que ahora es estimatoria de la reclamación planteada. A dicha propuesta no le acompaña el resto de la documentación requerida.

En consecuencia, el 31 de marzo de 2023 se acuerda de nuevo reiterar el requerimiento de documentación efectuado al Ayuntamiento el 5 de octubre de 2021.

Octavo.- El 13 de octubre de 2023 se recibió en el Consejo el informe del servicio de 22 de octubre de 2021 y las alegaciones efectuadas por la reclamante el 15 de noviembre de 2021.

Analizada la documentación, el 12 de enero de 2024 se reanuda el plazo para la emisión de dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



2ª.- La tramitación del procedimiento se rige por lo dispuesto en el título IV de la LPAC, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

En este caso, procede efectuar un severo reproche a la tramitación realizada por su dilación excesiva, cercana a los cuatro años, lo que supone un notorio incumplimiento del plazo máximo de resolución y notificación establecido en seis meses por el artículo 91.3 de la LPAC, pese a lo cual no se elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación supone una flagrante vulneración de los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se va a conceder en este caso a la reclamante.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

Por otra parte, la resolución que se dicte deberá pronunciarse fundadamente sobre la prueba reiterada por la reclamante en su escrito de alegaciones, al no constar su resolución en el curso del procedimiento conforme al artículo 77.3 de la LPAC, a cuyo tenor "El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada".

A su vez, se aprecia una deficiente motivación en la propuesta de resolución, que apenas justifica la estimación del recurso. Solo se refiere a la relación de causalidad respecto a la anulación de la primera licencia, pero no respecto a la pretensión fundada en el retraso en el otorgamiento de la segunda y no realiza análisis alguno acerca de la procedencia y cuantía de los distintos conceptos indemnizatorios que se reclaman.



3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC, según el cual, "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".

Como resulta del informe técnico municipal de 22 de octubre de 2021, no hay constancia de que la reclamante fuese parte en el recurso contencioso-administrativo seguido por Ecologistas en Acción frente al Ayuntamiento de xxx1, que terminó mediante la sentencia nº 267/2019, de 26 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx4, que anula la licencia, ni tampoco de la notificación a la interesada de su firmeza. De este modo, considerando que el 5 de febrero de 2020 se le notifica la resolución municipal por la que, en ejecución de la referida sentencia, se anula la licencia y se ordena el cese inmediato de la actividad y que la reclamación se presenta el 27 de noviembre de 2020, no cabe apreciar la prescripción del derecho a reclamar.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece 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".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes



requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley; c) imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las administraciones locales, el citado artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece 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 precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, hay que recordar que el artículo 13 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, contempla una serie de supuestos en los que las condiciones de uso del suelo establecidas en la normativa urbanística confieren derecho a exigir indemnización. Uno de ellos es el de "Indemnización por anulación, demora o denegación de licencia: cuando se anule una licencia urbanística, se demore injustificadamente su otorgamiento o se deniegue de forma improcedente, los perjudicados pueden reclamar el resarcimiento por los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos señalados en las normas sobre responsabilidad administrativa. No obstante, en ningún caso ha lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables a los perjudicados".

La jurisprudencia ha venido utilizando un criterio restrictivo al valorar el supuesto indemnizatorio relativo a la anulación de licencias urbanísticas, en razón de los siguientes motivos:



- La antijuridicidad de la lesión debe ser clara y manifiesta, no siendo suficiente con una ilegalidad leve en la actuación de la Administración. Las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1986, 15 de noviembre de 1989 o 23 de noviembre de 1993, entre otras, rechazan pretensiones indemnizatorias por cuanto la ilegalidad en que ha incurrido la Administración no es manifiesta.

- En virtud del artículo 32.1 de la LRJSP, la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización. En efecto, la anulación por sí misma no genera derechos indemnizatorios, lo que los genera es la producción de un daño efectivo y antijurídico. Como señala la STS de 17 de diciembre de 1981 "(...) siendo innegable que toda denegación de una petición ocasiona siempre alguna clase de perjuicio al solicitante, este perjuicio no puede imputarse a la responsabilidad de la Administración por la sola razón de que la jurisdicción contencioso-administrativa anule el acto administrativo".

Por otra parte, en relación con la existencia de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado, hay que tener en cuenta que, como indica la sentencia 135/2020, de 5 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, "la valoración de la actitud e intervención del interesado o perjudicado ha de efectuarse atendiendo a las circunstancias de cada caso y en relación con el procedimiento correspondiente al título de imputación de la responsabilidad patrimonial que se invoca". En este sentido, la STS de 27 de septiembre de 1985 señala que el dolo o culpa grave del peticionario ha de relacionarse con la forma de presentar el proyecto, actuación en el procedimiento y demás circunstancias concurrentes, mediante formas o modos inexactos que pudieran racionalmente conducir a error en la Administración.

La jurisprudencia ha abundado en el criterio de que el conocimiento de la ilegalidad por el peticionario de la licencia luego anulada no es determinante por sí solo de la aplicación de esta excepción. En esta línea, la STS de 30 de enero de 1987 manifiesta que "(...) no bastando que el peticionario tuviera conocimiento de la infracción o ilegalidad en que incurriera el proyecto presentado para que se produzca la exención de responsabilidad sino que estos conceptos hay que entenderlos en relación con la conducta o actuación del particular-peticionario dentro del procedimiento de concesión de licencia ya que la conciencia de ilegalidad por parte del interesado resulta insuficiente



a estos efectos, por cuanto que la Administración municipal al otorgar la licencia no puede prescindir de un estudio completo de la petición para ver si se adecua o no al plan o norma urbanística aplicable en razón de los informes de sus propios técnicos, de aquí que el dolo o culpa grave del peticionario haya de relacionarse con la forma de presentar el proyecto, actuación en el procedimiento, etc., mediante forma o modos inexactos que pudieran razonablemente inducir a error a la Administración concedente". O como dice la STS de 22 de noviembre de 1985, "(...) porque la gravedad que exige el artículo citado requiere que la conducta del perjudicado sea tan intensa que la concesión de la licencia no se hubiera producido sin ella y que se proyecte sobre el procedimiento de concesión de licencia presentado, ocultando o desfigurando datos que puedan inducir a error a la Administración (...)".

En el supuesto planteado, no es el concurso de la conducta de la reclamante el determinante de la ilegalidad de la licencia concedida, pues no consta acreditado que su actuación dentro del procedimiento de concesión de licencia incurriera en dolo o culpa grave en relación con la forma de presentar el proyecto, actuación en el procedimiento, etc., que haya podido inducir a error al Ayuntamiento al otorgar las licencias no acomodadas al planeamiento.

Por el contrario, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx4 nº 267/2019, de 26 de julio, que anula la licencia, aprecia la ilegalidad del otorgamiento, cuestionando la razonabilidad de la decisión adoptada por el Ayuntamiento. Señala que "La cuestión se encuentra en que, entendiendo que el uso pueda ser dotacional, el inmueble donde se desarrolla la actividad debe ser considerado como 'edificio exclusivo'; la técnico de la demandada entiende que esto acontece precisamente en este caso, pero dicha conclusión no puede ser asumida por el juzgador, como tampoco lo hace la pericial judicial. (...). No puede olvidarse tampoco que la solicitud de licencia lo fue, igualmente, para un local de 62 m², que el proyecto de solicitud, en su apartado 3.1 afirma que la actividad se realizará en una nave de 56 m² situada en la nave 31 de la calle ccc1, 31 y todas las instalaciones de la actividad se sitúan dentro de esos metros cuadrados. Eso significa, sin duda alguna, que se trata de un local que se encuentra enclavado dentro de un edificio más grande, con el que está relacionado por tener servicios e instalaciones comunes; además significa que no todo el edificio se dedica a esa actividad, sino sólo el local designado como puerta 7 en catastro. Con esa base, procede analizar el motivo por los que el técnico municipal afirma que la actividad se encuadra



en un 'edificio exclusivo' desde el punto de vista urbanístico; afirma que los términos 'edificio exclusivo' resulta aplicable porque el uso está implantado sobre un solo edificio, una única nave. Pues bien, si esto es así, los bloques de viviendas también son un 'edificio exclusivo' porque cada uno de ellos tiene un uso vividero distinto, sin que los residentes coloquen sus bienes en distintos pisos. Resulta mucho más lógico, desde el punto de vista urbanístico pensar que 'edificio exclusivo' se refiere a que la actividad se va a desarrollar en un inmueble 'que es único, distinto de otros', cosa que no sucede cuando la actividad se desarrolla dentro de un inmueble anexo a otros con los que comparte elementos comunes. Y aún más cuando la normativa establece, en el volumen III Normativa urbanística del Plan Especial Reforma Interior APR12.01 'ccc2' que las interpretaciones del plan deberán hacerse en favor de 'un mejor medio ambiente' o 'las más favorables para la calidad de vida de sus habitantes' o que el Estudio Detalle para la ordenación de volúmenes de la parcela T3 del Plan Especial de Reforma Interior APR 12.01, punto 3 considera el inmueble como 'un bloque de locales', de forma que las condiciones de edificación aislada y abierta se cumplen solamente en relación con la totalidad del inmueble, y nunca con el local considerado individualmente. (...). El incumplimiento de esta normativa urbanística debió suponer, sin necesidad de un mayor análisis respecto del carácter molesto o insalubre de la actividad, la denegación de la licencia solicitada por incumplir la normativa urbanística, y, por ende, la estimación de la demanda".

La propuesta de resolución de 17 de febrero de 2023 admite la existencia de nexo causal entre el daño provocado a la interesada y la actuación de la Administración si bien, con una escasa motivación, solo refiere al respecto que "el hecho de otorgar una licencia de obras previa a una eventual licencia ambiental, para después señalar que la actividad no es compatible con el planeamiento, implicará la pertinente anulación de la misma, lo que supone, a priori, una responsabilidad de la Administración".

De acuerdo con lo expuesto, en el supuesto examinado puede considerarse que la actuación municipal, al conceder la licencia anulada con infracción de la normativa urbanística, ha ocasionado un perjuicio efectivo que la interesada no tiene el deber jurídico de soportar y que debe ser reparado por la Administración.

No justifica la propuesta de resolución la estimación de la segunda pretensión que se articula en la reclamación, que interesa el resarcimiento de los daños ocasionados por el retraso en la resolución de la solicitud de la segunda licencia. Este Consejo, a la vista de los informes técnicos que obran



en el expediente, considera que no procede declarar la responsabilidad por este motivo, en la medida en que no es posible establecer el nexo causal entre el daño y la actuación administrativa, puesto que la eventual demora en la resolución no impedía el ejercicio de la actividad.

Tal como pone de manifiesto el informe propuesta elaborado el 23 de julio de 2021, "En relación a la exigencia de responsabilidad patrimonial por el retraso y demora injustificada en la concesión de la segunda licencia ambiental, tampoco procede su estimación en orden a que de conformidad con el artículo 33.4 del texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, el plazo máximo para dictar la resolución del procedimiento de licencia ambiental será de dos meses, disponiendo expresamente el precepto que transcurrido este plazo máximo sin haberse notificado la resolución, podrá entenderse estimada la solicitud presentada. Por lo tanto, presentada su nueva solicitud de licencia ambiental con fecha de 31 de octubre de 2019, al no haber contestado esta Administración en el plazo de dos meses, ha de entenderse concedida por silencio administrativo con efectos desde el 1 de enero de 2020". El actuar de la interesada así lo pone de manifiesto, tal como consta en el escrito que presenta al Ayuntamiento el 16 de julio de 2020 en el que indica "Que, obtenida la preceptiva licencia ambiental por silencio administrativo de conformidad con lo establecido en el art. 33.4 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, para crematorio de mascotas en Crta. xxx2-xxx3 21, km 233,5 nave 10 de xxx1, presenta comunicación de inicio de actividad y declaración responsable (...) a los efectos previstos en el artículo 39 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (...)".

Sin perjuicio de ello, en el expediente constan las actuaciones desarrolladas con anterioridad al otorgamiento expreso de la licencia que tuvo lugar el 27 de octubre de 2020, de las que dan cuenta los informes técnicos de 11 de febrero y 22 de octubre de 2021, puesto que, como indica este último, el hecho de obtener la licencia por silencio positivo no hacía decaer la obligación de resolver expresamente por la Administración, en el mismo sentido del silencio en caso de ser positivo.

6ª.- La Administración propone el abono a la interesada de la cantidad inicial reclamada, 20.574,82 euros, pese a que, como se ha indicado, nada argumenta sobre la pretensión fundada en el retraso en el otorgamiento de la segunda licencia. Tampoco realiza un análisis justificativo de la indemnización de las partidas reclamadas, ni se pronuncia sobre el total al que asciende la reclamación, pues la indemnización se incrementó por la interesada en el



trámite de audiencia en 419,86 euros, por la compensación de deudas efectuada por el Ayuntamiento para el cobro de la tasa, con recargo, de la licencia ambiental anulada, lo que elevaba la indemnización a un total de 20.994,68 euros.

En primer término, se solicita por la interesada el abono de la "Inversión perdida para la puesta en marcha de la actividad en la calle ccc1 (actividad de la primera licencia ambiental anulada)", con el siguiente desglose:

»1.1. Alquiler de la nave de los meses febrero y marzo, que se resolvió el contrato de alquiler: 408 euros (Doc. 19).

»1.2. Tasa pagada por la licencia anulada, 599,81 euros (Doc. 20).

»1.3. Parte proporcional del seguro: ocho meses del recibo anual sin actividad, prorrateado mensualmente, 408,24 euros (Doc. 21).

»1.4. Costes del ensayo de emisiones realizado por qqq1 para la preceptiva autorización de instalaciones potencialmente contaminadoras de la Junta de Castilla y León para ejercicio de la actividad en calle ccc1, 786,50 euros (Doc. 22).

»1.5. Renta de alquiler del horno crematorio (parte proporcional, cinco meses y medio de inactividad): 1.595,33 euros (Doc. 23)".

Hay que tener en cuenta que el 5 de febrero de 2020 se notifica a la reclamante la resolución por la que, en ejecución de sentencia, se anula la licencia y se ordena el cese inmediato de la actividad. Señala la reclamante que "Ese día la dicente paralizó la actividad y cerró las instalaciones". Por tanto, debe ser la fecha de cese efectivo de la actividad, la que deberá considerarse a los efectos del cálculo de la indemnización de determinadas partidas vinculadas al ejercicio de esta actividad.

De acuerdo con ello, se considera procedente el abono de las partidas 1.1, 1.3 y 1.5 desde la fecha indicada. No sucede lo mismo con la partida 1.4, pues tales gastos fueron necesarios para el desarrollo de la actividad desde el otorgamiento de la licencia hasta su anulación, ni con la partida 1.2, tasa por la licencia ambiental pagada el 21 de septiembre de 2017, que aparece ligada al ejercicio de la actividad desarrollada hasta su cese.



Sobre la reclamación de partidas relativas a ingresos públicos, hay que tener en cuenta que este Consejo Consultivo, en sus dictámenes 180/2018, de 9 de mayo, 303/2019, de 18 de julio, o 111/2020, de 7 de abril, con cita del dictamen del Consejo de Estado nº 462/2015, de 3 de diciembre, indican que “Con carácter general, el Consejo de Estado ha señalado que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico (Dictámenes 48.675, de 20 de febrero de 1986; 48.115, de 2 de abril de 1986; 549/1996, de 16 de mayo; 1.480/1997, de 29 de mayo; 2.981/1998, de 16 de julio; 1.008/1999, de 24 de junio; y 3.180/2002, de 22 de diciembre). Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole específica, y para que, como ya afirmara en el Dictamen 54.319, de 5 de diciembre de 1990, ‘no pueda ser conceptualizado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria’, (...)”.

De este modo, de entender la interesada improcedente el abono tanto de la tasa mencionada, como de la que abonó mediante compensación de deudas, a la que amplió su reclamación en el trámite de audiencia, deberá acudir a la vía procedimental prevista específicamente por la ley tributaria a este respecto.

En segundo lugar, se reclama la indemnización de los gastos por el traspaso a la carretera xxx2-xxx3 para reanudación de la misma actividad al amparo de la segunda licencia ambiental. La interesada toma como referencia a estos efectos el 7 de mayo de 2020, pues indica “que es cuando la Administración ya podía y debía resolver el expediente y conceder la segunda licencia”. En particular, reclama los siguientes conceptos:

»2.1. Gastos de traslado del horno de la Calle ccc1 al Monte de ccc3, 225,18 euros (Doc. 24).

»2.2. Alquiler de la nave de Ctra. xxx2 xxx3 (mes de mayo, junio y mitad de julio), 1.020 euros (Doc. 25).

»2.3. Nuevo diseño para acondicionar la nave, 200 euros (Doc. 26).



»2.4. Acondicionamiento de la instalación eléctrica, 2.061,50 euros (Doc. 27).

»2.5. Acondicionamiento de la nave para protección contra incendios, 2262,70 euros (Doc. 28).

»2.6. Instalación del servicio de protección de incendios, 494,83 (Doc. 29).

»2.7. Mobiliario nuevo necesario tras pasar de 60 m² a 200 m², 358,74 euros y 527,99 euros (Doc. 30 y 31).

»2.8. Gastos del proyecto, 742 euros (Doc. 32)“.

Como se indicó anteriormente no cabe apreciar responsabilidad patrimonial por el eventual retraso en el otorgamiento de la segunda licencia y, en consecuencia, no procede la indemnización reclamada por los conceptos indicados.

En tercer lugar, se solicita la indemnización de los “gastos abonados para evitar la existencia de lucro cesante: paralización de la actividad y pérdida de la clientela habitual”.

Indica la reclamante que “El cierre de dicho crematorio supuso un problema para la reclamante: si dejaba de prestar el servicio de incineraciones a los clientes regulares estos cambiaban el servicio a otros crematorios, perdiendo (...) la clientela. Para evitar esa pérdida, (...) se vio en la obligación de seguir prestando servicio a sus clientes por otros medios, (...) ella misma se encargó de recoger los cuerpos de los animales a los particulares, clínicas veterinarias y otros organismos y llevarlos a incinerar a otros crematorios de animales, los más próximos a xxx1: el tanatorio de mascotas qq2 en xxx5 (...) y qq3 en xxx6, pagando ella tanto las incineraciones (...) como los desplazamientos (...), lo que no habría tenido que realizar de poder haber seguido con la actividad bien en la calle ccc1 de no haberse anulado la licencia, bien en la Ctra. xxx2- xxx3 a partir del 7 de mayo si se hubiera concedido la licencia en plazo y sin dilaciones indebidas”.

Relaciona los servicios de incineración encargados a terceros entre el 5 de febrero de 2020 y el 16 de julio de 2020, que le ocasionaron gastos por importe de 5.411,20 euros, a los que suma 1.972,80 euros por los gastos de



desplazamiento, de ida y vuelta, entre xxx1 y xxx5 y xxx6 para la realización de los anteriores servicios.

En cuanto a la reclamación por lucro cesante, con carácter general hay que tener en cuenta que reconocer el derecho a la indemnización de los beneficios esperados por el desarrollo de una actividad no permitida por el planeamiento, una vez anulada la licencia, "sería mantener la irregularidad que la anulación de la licencia trata de subsanar, plasmada en la incorporación al patrimonio de la recurrente de la indemnización equivalente a un derecho inexistente" (STS de 27 de mayo de 2008). En línea con este criterio no procede tampoco reconocer indemnización por los gastos realizados para el mantenimiento de ese derecho inexistente.

Por último, se solicita una indemnización de 1.500 euros por el daño moral derivado de la incertidumbre y el desasosiego provocado por el cierre de la primera actividad y la espera para la apertura del segundo crematorio. Al respecto hay que considerar que, aunque no existe duda en nuestro ordenamiento jurídico sobre la posible consideración de los daños morales como indemnizables, aun partiendo de la dificultad que entraña su prueba, ello no justifica que pueda estimarse el resarcimiento pretendido por este concepto en base a alegaciones genéricas, pues aunque la existencia del daño moral pueda no admitir o exigir prueba, sí lo admiten y debe exigirse la prueba de los hechos y circunstancias en que se basa su existencia. Pues bien, en este caso no ha sido acreditada la realidad del daño moral causado, por lo que este Consejo considera inadecuada la indemnización de este concepto.

En consecuencia, una vez determinada la indemnización que corresponda de acuerdo con las consideraciones anteriores, su importe deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la anulación de licencia ambiental para la actividad de crematorio de mascotas y demora injustificada en la concesión de la segunda licencia.

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