



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de diciembre de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por qqqq, Sociedad Cooperativa*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 531/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de noviembre de 2024 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 qqqq, Sociedad Cooperativa, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la anulación en vía judicial de la resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se concedió autorización medioambiental para el proyecto de construcción de una planta de compostaje en el término municipal de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 28 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 531/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal 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 a la consejera Ares González.

Primero.- El 16 de julio de 2024 D. yyyy, en nombre y representación de qqqq, Sociedad Cooperativa, presenta una reclamación de responsabilidad



patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, en la que indica que “es objeto del presente escrito la reclamación de responsabilidad patrimonial a la Junta de Castilla y León y al Ayuntamiento de xxx1 como consecuencia de la anulación por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fecha 28 de julio de 2023, (...) de la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 26 de Octubre de 2020, por la que se concedió autorización ambiental para el proyecto de una planta de compostaje en el término municipal de xxx1 promovido por qqqq Sociedad Cooperativa”.

El reclamante expone los antecedentes previos, y entre ellos se refiere a las distintas resoluciones que le autorizan como gestor de residuos para el tratamiento de lodos y de ampliación de las operaciones de tratamiento de suelos con lodos de diferentes procedencias, entre los años 2009 y 2017, e indica que la realización del proyecto para la construcción de una planta de compostaje en el municipio de xxx1 obtuvo el visado del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Castilla y León el 23 de junio de 2015. Acredita cada uno de estos antecedentes con la documental que adjunta en los documentos 2 a 6.

Añade que el 23 de junio de 2015 solicitó licencia de obras para la construcción de la planta de compostaje y que la obtuvo el 29 de junio de 2015. Aporta para su acreditación el documento 7, si bien sólo figura la misma solicitud, por duplicado, de fecha 29 de junio de 2015.

En la misma fecha de 29 de junio solicitó licencia para agregación de las cinco fincas en las que se iba a instalar la planta de compostaje, que obtuvo el 8 de octubre de 2015, adjuntando para su prueba los documentos 8 y 9.

Continúa su relato diciendo que el 30 de marzo de 2016 su representada presentó solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico ante la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2, y que por resolución de 27 de octubre de 2016 obtuvo esta autorización para las cinco parcelas afectas al proyecto de construcción de las plantas de compostaje. Transcribe, de dicha resolución que aporta como documental 10, lo siguiente:

“El Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería con fecha 15 de abril de 2016 emite el siguiente informe:

»Atendiendo a la naturaleza del Proyecto, esta área de Estructuras Agrarias informa favorable el uso excepcional en Suelo Rústico Protección Agropecuaria a los efectos previstos en el art 293.4 del Decreto 22/2004, de



29 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, modificado por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, al entender que se ajusta a lo establecido en los artículos 57.g), 58.b) y 62.b) 3º del Decreto 22/2004 de 29 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, modificado por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, es decir al considerar el proyecto referenciado un uso industrial y de almacenamiento vinculado a la producción Agropecuaria y por lo tanto un uso que puede considerarse de interés público. Es de aplicación, asimismo, lo establecido en el artículo 19.9) 2º de la Ley 7/2014 de 12 de septiembre de medidas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, que modifica la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

A continuación, se sometió a información pública la modificación sustancial mediante anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León de 28 de noviembre de 2016, que fue objeto de numerosas alegaciones, debidamente contestadas, estimándose parcialmente las relativas a la capacidad de tratamiento de la planta. Continúa indicando en su escrito que, tras este periodo de información pública, el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático solicitó informes al Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2, a la Confederación Hidrográfica del Duero, al Ayuntamiento de xxx1 y al Servicio de Residuos y Suelos Contaminados. Que por resolución de 14 de febrero de 2020 de la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental se formuló declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de planta de compostaje y, en el trámite de audiencia a los interesados, el Ayuntamiento formuló alegaciones sobre la autorización de gestor de residuos, que fueron desestimadas. Que el 13 de agosto la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental elevó a definitiva la propuesta del Servicio de Prevención Ambiental, y que el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León formuló propuesta de concesión de autorización ambiental “si, consultado el ayuntamiento, éste se pronunciara en sentido favorable”.

Por resolución de 10 de junio de 2020 de la alcaldesa, se denegó la autorización, lo que acredita mediante el documento 12, que dice:

“1.- Los terrenos elegidos tienen una clasificación de suelo rústico con protección agropecuaria.

»2. Se trata de un uso prohibido. Por lo tanto, no susceptible de autorización, ni subsanación.



»3. No está justificado el interés social.

»4. Es una actividad industrial, y de almacenamiento.

»5.- No tiene vinculación la actividad pretendida con la producción agropecuaria del término municipal de xxx1.

»6. Por lo expuesto la Resolución analizada contraviene lo recogido en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

»7. Procedería la denegación de la Autorización Ambiental para la instalación de la planta de compostaje solicitada por qqqq, Sociedad Cooperativa en las parcelas 20, 21, 22, 23 y 24 del polígono 908 pertenecientes al municipio de xxx1 al estar prohibido expresamente su uso en el suelo elegido, ya que se interpreta que esa vinculación se circunscribe al término municipal de xxx1”.

El reclamante continúa su relato señalando que, “posteriormente, sin embargo, dentro del plazo conferido, el 7 de octubre de 2020 el mismo Ayuntamiento dicta otra resolución que le hace llegar al Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León en la que retira las alegaciones contenidas en la resolución de 10 de junio de 2020 y confirma la compatibilidad urbanística del proyecto. En esta resolución que presenta como documento n.º 13, el Ayuntamiento señala:

»Comunico que se ha procedido a un examen exhaustivo del expediente de autorización de uso excepcional de suelo rústico, previo encargo de informe jurídico externo, al haber otro informe anterior que contradecía, a su vez, informes tramitados en su día, técnico y jurídico, que constan en el citado expediente, llegándose a la conclusión de que el uso que se pretende está incluido en las Normas Urbanísticas Municipales como autorizable, en el artículo 6.4.2.1.SR-P Azr. Suelo con Protección Agropecuaria. Zonas de regadío, en apartado 2. G.4) ` Uso Comercial, Industrial y almacenamiento vinculado a la producción agropecuaria´ que en este caso concreto consiste en un uso industrial de fabricación de compost, como es la fabricación de abono orgánico destinado exclusivamente a la agricultura.

»Por lo que, una vez aclarada la cuestión, se ruega no se tenga en consideración la alegación de la Alcaldía relativa a que se trata de un uso



prohibido, sino autorizable, compatible urbanísticamente con la instalación solicitada”.

El 16 de septiembre de 2020 el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio formuló la propuesta definitiva de autorización ambiental, que elevó a la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, y por resolución de 26 de octubre de 2020 la Secretaría General concedió la autorización ambiental para la planta de compostaje (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 16 de noviembre de 2020).

Añade que contra esta resolución se interpusieron dos recursos de reposición, y posteriormente recursos contencioso-administrativos contra la desestimación por silencio administrativo de los recursos de reposición. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó sentencias el 28 de julio de 2023 por las que se resolvieron los recursos interpuestos con los números 50/21 y 56/21. Estas sentencias, por las que se anuló la resolución de 26 de octubre de 2020, de autorización ambiental, devinieron firmes el 11 de octubre de 2023 al no ser recurridas en casación, y aporta como prueba la documental n.º 15 (lo cierto es que aporta las Sentencias 906 y 907 de 28 de julio de 2023, de los recursos 50/21 y 336/21 interpuestos por distintos particulares contra la resolución de 26 de octubre de 2020).

La sentencia correspondiente al recurso 56/21 es la n.º 762/23, de 27 de junio, interpuesto por el Ayuntamiento de xxx1 contra la resolución de 26 de octubre de 2020. El reclamante transcribe parte de las sentencias de 28 de julio de 2023, en lo referente a los motivos urbanísticos que condujeron a anular la resolución de 26 de octubre de 2020:

“Segundo.- Empezando por el examen del primero de los motivos alegados en la fundamentación jurídica de la demanda, es decir, del que se apoya en que ni la legislación ni el planeamiento urbanístico aplicable permiten la instalación en el emplazamiento elegido de una planta de compostaje como la de autos hay que comenzar señalando que no hay ninguna duda ni discusión sobre un hecho relevante, esto es, que el suelo donde se proyecta la instalación litigiosa está clasificado en las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de xxx1 como suelo rústico con protección agropecuaria, clase esta de suelo que viene regulada en lo que aquí interesa en el artículo 16.1.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en el artículo 62 del RUCyL, en el que se dispone que son usos prohibidos los industriales, comerciales y de almacenamiento no vinculados a la producción agropecuaria del término municipal y en el artículo 6.4.2.1 de las NUM de xxx1, precepto que lleva la



rúbrica `Suelo rústico con protección agropecuaria. Zonas de regadío´. Y que a determinar su Ámbito se refiere a las Áreas de alta productividad agrícola en los fondos del valle y en las zonas de páramo dotadas (o en proyecto) de sistema de riego y con concentración parcelaria. Tienen un alto valor agrícola y paisajístico.

»Esta clasificación del suelo ha de ponerse necesariamente en conexión con la afirmación que se efectúa en la demanda, en la que se alude a que los terrenos que aquí importan se encuentran afectados por diferentes procesos de concentración parcelaria a los efectos de dotar a estos terrenos de riego para su adecuado y más productivo uso agrícola, lo que además viene a coincidir con lo que se indicaba en la Resolución de la Alcaldesa de xxx1 de 10 de junio de 2020 en la que, con cita en el artículo 34.b) RUCyL, se decía que "no tenía ningún sentido autorizar un uso industrial no vinculado directamente con la producción agropecuaria del término municipal en un terreno al que se había protegido, con protección agropecuaria, por contar con un regadío de última generación", para en el párrafo siguiente de esa resolución añadir que "la previa protección a las parcelas Del polígono ... de ese término que son precisamente las parcelas donde se proyecta la ubicación de la planta de compostaje quedaría sin validez alguna, lo que carecería de la más mínima coherencia.

»Debemos remitirnos y hacer aquí nuestra la fundamentación ya señalada en la sentencia de esta misma Sala dictada en el PO 56/2021, en el que se impugnaba la misma resolución de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de 26 de octubre de 2020, y en la, que al respecto de esta misma causa de impugnación de índole urbanística, se decía lo siguiente:

»Dicho lo anterior y una vez sentado que la planta de compostaje para la que se concedió la autorización ambiental que es objeto del presente recurso constituye un uso industrial (transformar lodos de depuración en compost) y no desde luego un uso ordinario en el suelo rústico, uso este que es el vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, hay que convenir con la parte demandante en que dada la categoría de suelo de que se trata aquel uso es un uso prohibido, por ser incompatible con la protección otorgada.

»En efecto, aunque en la regulación de los derechos excepcionales en suelo rústico que se hace en el artículo 57 del RUCyL se incluyen, apartado g)3º, los usos industriales que pueden considerarse de interés público por



estar vinculados a la producción agropecuaria (en ello se basó el informe favorable del arquitecto municipal de 17 de abril de 2017 y la aclaración del Alcalde en funciones de 7 de octubre de 2020), tal previsión debe ser interpretada y puesta en relación, por contemplarlo así el propio artículo 57 citado, con las condiciones establecidas para cada categoría de suelo, lo que en definitiva remite al artículo 62 RUCyL, que es concluyente al configurar el régimen mínimo de protección del suelo rústico con protección agropecuaria dispone que son usos prohibidos, dentro de los de la letra g) del artículo 57, los usos industriales no vinculados a la producción agropecuaria del término municipal. Así las cosas y dado que el proyecto autorizado permite el tratamiento al aire libre de 44.400 toneladas al año de distintos tipos de lodos de depuración, incluso lodos procedentes de fosas sépticas, cifra que como es obvio sobrepasa con mucho y no está vinculada a la producción agropecuaria del término municipal de xxx1, puede afirmarse que el uso que en este pleito interesa es un uso urbanísticamente prohibido, por lo que ya por sí sólo hace que sea contraria a derecho la resolución impugnada, que debe ser anulada, conclusión a la que no cabe oponer el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Castilla y León de 27 de octubre de 2016 que autorizó el uso excepcional del suelo para la planta de compostaje (entonces se solicitó para el tratamiento de 82.000 toneladas al año de productos y subproductos orgánicos biodegradables), resolución que parece que se atuvo sólo a las NUM de xxx1 pero no al artículo un 6.2.1.2. g4) que también exigía la vinculación a la prohibición agropecuaria del término municipal y su transformación y que obvió por completo la previsión contenida en el tantas veces citado artículo 62.c).2º RUCyL, el que en suelo con protección agropecuaria prohíbe los usos que no estén vinculados a la producción agropecuaria del propio término municipal”.

“Tercero.- En suma, y en atención a lo que se ha expuesto, de lo que resulta la procedencia de estimar el primero de los motivos, en los que se basaba el presente recurso y con ello estimar la pretensión ejercitada por los aquí recurrentes, debe anularse la resolución impugnada sin necesidad de examinar el resto de los motivos en los que se fundamentaba aquel (en tal sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo en sentencias de 31 de mayo de 2011 y 16 de julio de 2012, así como también otros Tribunales Superiores de Justicia, por ejemplo el de Madrid en sentencia de 11 de noviembre de 2007 y de la Comunidad Valenciana en sentencia de 14 de octubre de 2020) decisión que por aplicación del artículo 139 de la LJCA ha de ir acompañada de la imposición de las costas causadas a la Administración Autónoma”.



Y concluye que “Estas Sentencias son el título de imputación de la responsabilidad de la Junta de Castilla y León y del Ayuntamiento de xxx1 en este caso, dado que ponen de manifiesto un funcionamiento anormal de los servicios tanto de la administración autonómica como de la administración municipal como explicaremos pormenorizadamente en los Fundamentos de Derecho. La Administración autonómica ha tenido un funcionamiento anormal en este caso concreto, porque tal y como exponen las Sentencias citadas en el procedimiento llevado a cabo para resolver sobre la autorización del uso excepcional de la planta de compostaje no tuvo en cuenta el artículo 6.2.1.2.g4) de las NUM de xxx1 y obvió completamente la previsión contenida en el artículo 62.c).2º del RUCyL, por lo que infringió las normas procedimentales que constituyen una garantía para el administrado, en este caso mi representada, así como el principio de legalidad y de autotutela administrativos, razón por la cual le fueron impuestas las costas del procedimiento por el TSJ de Cyl.

»Por su parte el Ayuntamiento de xxx1 también ha tenido un funcionamiento anormal en este caso, en concreto un funcionamiento arbitrario y en contra de sus propios actos que ha perjudicado gravemente a mi representada. No es admisible que, en un mismo procedimiento, primero se diga que el uso es prohibido, luego que es autorizable sobre la base de una serie de informes, incluso externos al propio ayuntamiento y que se retira la alegación sobre el uso prohibido, y luego que se interponga un recurso en el que se alegue de nuevo, que el uso es prohibido. Este proceder va en contra de todos los principios que deben regir el actuar de una Administración pública y que constituyen una garantía para el administrado.

»[...]

»Es evidente que dicho nexo causal concurre en el presente caso, puesto que primero, si el Ayuntamiento de xxx1 no hubiera sido arbitrario al examinar el expediente de solicitud de autorización y hubiera cambiado el uso solicitado, de uso prohibido a uso autorizable, la autorización no se hubiera concedido ab initio y a su vez también si la Junta de Castilla y León hubiera tenido en cuenta todos los preceptos que señala la Sentencia que anuló la autorización, no se hubiera podido solicitar dicha nulidad.

»La existencia de esta relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño producido se desprende con rotundidad de las Sentencias que han anulado la autorización”.



Cuantifica su indemnización por el perjuicio grave causado tanto por la Administración de la Comunidad de Castilla y León como por el Ayuntamiento de xxx1, para lo que aporta un informe pericial, y reclama 691.938,31 euros, de los que 531.825,37 euros corresponden a lucro cesante, 21.725,27 euros a daño emergente y 138.387,66 euros a daños morales.

Como se ha señalado, adjunta a su reclamación prueba documental numerada del 1 a 16, la relativa al registro de las parcelas de su propiedad afectas a la planta de compostaje como documental 5 bis, y un informe pericial de valoración de daños.

Segundo.- Concedido trámite de audiencia, la reclamante presenta escrito el 4 de septiembre de 2024, en el que reitera su reclamación, vuelve a adjuntar los mismos documentos y solicita nueva prueba consistente en:

1.- Que se incorpore al presente procedimiento como prueba documental más el expediente administrativo completo que está en poder del Ayuntamiento y la licencia de obras otorgada a la entidad para la construcción de la planta de compostaje en las parcelas 20, 21, 22, 23 y 24 del polígono 908 de xxx1.

2.- Que se incorpore al presente procedimiento como prueba documental más el expediente administrativo completo que está en poder del Ayuntamiento de la licencia de agregación de las parcelas 20, 21, 22, 23 y 24 del polígono 908 de xxx1 otorgada a la entidad reclamante.

3.- Que se incorpore al presente procedimiento como prueba documental más el informe del Ayuntamiento solicitado por el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático de la Junta de Castilla y León en el procedimiento de concesión de la autorización ambiental de construcción de la planta de compostaje.

4.- Que se incorporen al presente procedimiento como prueba documental más todos los antecedentes del examen exhaustivo realizado y el informe jurídico externo solicitado por el Ayuntamiento que sirvió de base para emitir la resolución de 7 de Octubre de 2020 del Ayuntamiento, por la que se declaró que el uso excepcional de suelo rústico de las parcelas 20, 21, 22, 23 y 24 del polígono 908 del municipio solicitado por la entidad reclamante para la construcción de la planta de compostaje debía ser declarado autorizable y no prohibido.



5.- Que se incorporen al presente procedimiento como prueba documental más los expedientes de los recursos interpuestos por el Ayuntamiento contra la resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Tercero.- El 12 de septiembre de 2024 los servicios técnicos municipales emiten informe del que procede destacar lo siguiente:

“(...) Segundo.- En relación con los inmuebles descritos [en el punto primero del informe -cinco parcelas afectas a la planta de compostaje-] se hace constar: (...)

»Con fecha 25 de agosto de 2015, el técnico que suscribe emite informe sobre agrupación de Parcelas 20/21/22/23/24 del Polígono 908 de xxx1 promovido por la empresa qqqq SC (Expediente 50/2015):

»`Se informa favorablemente puesto que, aunque la agrupación de parcelas no está sometida a tramitación municipal, no existe inconveniente urbanístico para dicha agrupación`.

»Con fecha 7 de marzo de 2016, el técnico que suscribe emite informe sobre la viabilidad urbanística de `Planta de Compostaje de 82.000 T/Año de Productos y Subproductos Orgánicos Biodegradables` promovido por la empresa qqqq SC (Expediente 49/2015):

»`El uso que se pretende está incluido como autorizable en el art. UN 6.4.2.1. SR-PAzr. Suelo con protección agropecuaria. Zonas de regadío, en su apartado 2.G4) Uso comercial, industrial y almacenamiento vinculado a producción agropecuaria.

»Por lo tanto, es viable urbanísticamente, aunque necesita autorización de uso excepcional en suelo rústico de la Comisión Territorial de Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León`.

»Con fecha 17 de abril de 2017, el técnico que suscribe emite informe sobre diversos aspectos solicitados para la tramitación de la autorización ambiental integrada de `Planta de Compostaje de 82.000 t/año de Productos y Subproductos Orgánicos Biodegradables` promovido por la empresa qqqq SC (Expediente 49/2015):



» El uso que se pretende está incluido como autorizable en el art. UN 6.4.2.1. SR-PAzr. Suelo con protección agropecuaria. Zonas de regadío, en su apartado 2.G4) Uso comercial, industrial y almacenamiento vinculado a producción agropecuaria.

» Por lo tanto, es viable urbanísticamente, aunque necesita autorización de uso excepcional en suelo rústico de la Comisión Territorial de Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

» No se realizan vertidos a colector municipal.

» No existen elementos sensibles situados en un radio de 500 m de la instalación.

» No está urbanizado, contando únicamente con acceso rodado por camino de concentración.

» No ha habido modificación de planeamiento para las instalaciones existentes´.

» Tercero. En aplicación del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para adaptarlo a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo (BOCyL 4/03/2016):

» Artículo 57. Derechos excepcionales en suelo rústico.

» Además de los derechos ordinarios establecidos en el artículo anterior, en suelo rústico pueden autorizarse los siguientes usos excepcionales, en las condiciones establecidas en los artículos 58 a 65 para cada categoría de suelo, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial:

» g) Otros usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público:

» 3º. Por estar vinculados a la producción agropecuaria.



»Artículo 62. Régimen del suelo rústico con protección agropecuaria.

»En suelo rústico con protección agropecuaria se aplica el siguiente régimen mínimo de protección:

»c) Son usos prohibidos todos los no citados en los artículos 56 y 57, y además:

»2º. Dentro de los citados en la letra g) del artículo 57, los usos industriales, comerciales y de almacenamiento no vinculados a la producción agropecuaria del término municipal.

»La interpretación realizada por el técnico que suscribe, entiende que se trata de una condición necesaria pero no excluyente, es decir, para poder considerarse un uso autorizable debe estar vinculado al uso agropecuario del término municipal, como así se desprende de la documentación aportada, aunque no se limitase exclusivamente a dicha producción, sino que se añadían, además, otros tratamientos de diferentes lodos o materiales de carácter supramunicipal.

»De la lectura del mencionado artículo, no se desprende que dicho uso industrial debe estar vinculado "exclusivamente" al uso agropecuario del término municipal, si no que dicha condición debe darse, aunque se interpretó por este técnico, que pudieran realizarse también otros tratamientos a mayores.

»Por estos motivos, se informó favorablemente a la tramitación de la correspondiente autorización de uso excepcional en suelo rústico".

Cuarto.- El 19 de septiembre de 2024 se dicta propuesta de resolución.

Quinto.- Recibida solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el 2 de octubre de 2024 se inadmitió a trámite la consulta planteada, señalando lo siguiente:

"Mediante resolución de 27 de agosto de 2024, de la Alcaldía, se incoa el procedimiento de responsabilidad patrimonial, se nombra instructor y se concede un plazo al reclamante para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. Si bien



en el escrito de notificación de esta resolución se alude al artículo 82 de la LPAC, es claro, por el contenido de la propia resolución notificada, que su objeto no es conceder el trámite de audiencia previsto en dicho precepto, sino otorgar plazo para proponer prueba (y el reclamante presentó su escrito el 4 de septiembre siguiente). Y así se hace constar en el `Certificado de Secretaría de las pruebas practicadas`, firmado el 19 de septiembre de 2024, que señala que `Se ha dado trámite de (sic) para la presentación de prueba` y que `Durante dicho plazo se realizó la práctica de los siguientes medios de prueba con el siguiente resultado: (...)`.

»Por otra parte, el informe del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable, exigido por el artículo 81.1 de la LPAC, se emitió el 12 de septiembre de 2024, y no consta que se haya concedido posteriormente el preceptivo trámite de audiencia al interesado, en el que se le haya puesto de manifiesto la totalidad del expediente tramitado.

»Por ello, debe concederse trámite de audiencia al reclamante, conforme exige el artículo 82 de la LPAC.

»Concluido el trámite de audiencia, deberá formularse nueva propuesta de resolución congruente con las actuaciones realizadas y las alegaciones que, en su caso, se presenten”.

Sexto.- El 10 de octubre de 2024 se concede trámite de audiencia al reclamante y, tras ampliar el plazo para formular alegaciones a solicitud de éste, las presenta el 29 de octubre de 2024, reiterando sus escritos anteriores y volviendo a presentar la documental ya aportada anteriormente.

Séptimo.- El 21 de noviembre de 2024 se formula nueva propuesta de resolución en la que deniega la práctica de la prueba pericial propuesta en el escrito del reclamante de 4 de septiembre de 2024. A tal efecto, señala:

“Toda la prueba referida no es pertinente y todo ello en base a un argumento bastante cierto.

»El Ayuntamiento no llegó a conceder Licencia alguna ni título habilitante, únicamente existía la autorización de uso excepcional en suelo rústico de la Junta de Castilla y León y autorización ambiental.

»El expediente solicitado es íntegramente conocido y poseído por el reclamante y además aportado en parte a la solicitud y en ningún caso es



prueba alguna acreditativa de relación de causalidad para el supuesto de responsabilidad patrimonial”.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- El artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, establece que es preceptivo el dictamen de esta Institución en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por las entidades locales cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 3.000 euros.

Para que el Consejo pueda emitir un pronunciamiento fundado sobre el fondo del asunto es preciso que la documentación obrante en el expediente sea suficiente y completa. En los expedientes de responsabilidad patrimonial se exige que los informes técnicos emitidos por la Administración analicen la realidad y la causa de los daños, así como la actuación administrativa que se haya desarrollado o haya podido originarlos, y formulen las conclusiones que sean pertinentes sobre ello. Solo así se podrá obtener un conocimiento completo de todas las circunstancias que permita al Consejo valorar la concurrencia o no de los requisitos exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración y emitir, fundadamente, su dictamen.

En el expediente sometido a consulta no se dan, sin embargo, tales circunstancias.

En primer lugar, la reclamación se ha dirigido contra el Ayuntamiento de xxx1 y contra la Junta de Castilla y León. Sin embargo, no se ha dado traslado de la reclamación ni trámite de audiencia a la Administración autonómica, a la que se atribuye una responsabilidad concurrente, por lo que no ha podido expresar su parecer sobre la actuación que se le imputa. Este trámite se considera esencial para no causar indefensión a la Administración de la Comunidad, además de que su omisión sustrae al conocimiento de este Consejo cuál haya sido la justificación o motivación de su actuar, aspecto este que es imprescindible para la emisión de este dictamen.



Además, la denegación de la prueba, solicitada como “más documental” en el escrito de 4 de septiembre de 2024, se hace de forma conjunta y sin razonar la inadmisión de cada una de ellas, lo que priva de adecuada defensa a la reclamante. Al menos, la identificada como más documental 3 y 4 se considera necesaria para la emisión del dictamen ya que afecta directamente al cambio de criterio sobre el uso del suelo por el Ayuntamiento, con referencia a un informe externo que no figura en el expediente. Debe recordarse que en los supuestos de anulación de una resolución administrativa y de las consecuencias indemnizatorias o no de dicha anulación, debe partirse del artículo 32.1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”.

La sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 2014 (RC 3632/2011) señala que “la apreciación de que la resolución anulada a que se imputa el daño por responsabilidad patrimonial es razonable y razonada, excluye la obligación de resarcimiento y genera la obligación del perjudicado de soportarlo, conclusión que se funda en que siendo razonada la decisión, aun cuando fuese posteriormente anulada, no puede concluirse la irrazonabilidad de la mera anulación cuando, como concluye la Sala de instancia en el presente caso, la decisión administrativa comporta una interpretación de los preceptos normativos que no pueden generar la responsabilidad reclamada”. Y es este problema el que acontece respecto a la imputación que se hace al ayuntamiento, la razonabilidad o no de su cambio de criterio respecto al uso del suelo, por lo que se considera que la prueba denegada alcanza el carácter de esencial para la emisión del dictamen requerido.

No se ha practicado la prueba solicitada por el reclamante, alegando su impertinencia. Debe recordarse que el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Civil entiende como impertinente aquella que no guarde relación con el objeto o se refiera a hechos no debatidos o ajenos. Y en este caso es evidente su relación con la pretensión indemnizatoria sustanciada, por lo que deberá practicarse y aportarse todos los informes relacionados con la autorización de uso excepcional en suelo rustico.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 75.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud



de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

Una vez se aporten los informes omitidos, así como todos los relativos a la autorización de uso excepcional en suelo rústico, en especial a los que se refiere el libro de informes, deberá concederse nuevo trámite de audiencia al reclamante a fin de que pueda formular, si lo estima oportuno, alegaciones.

Igualmente deberá darse traslado de la reclamación y trámite de audiencia, con traslado del expediente de reclamación patrimonial tramitado, a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Finalmente, tras el trámite de audiencia, deberá formularse una nueva propuesta de resolución fundamentada y razonada, en la que se aborden las cuestiones que se hubieran alegado y todas aquellas que resulten del expediente, valorando los informes que obren en el expediente en su conjunto y de forma coherente. En este sentido, se recuerda que las propuestas de resolución deben contener, no solo los antecedentes de hecho, sino también los fundamentos jurídicos que motiven la decisión que se adopte.

Como ya se ha indicado, solo así, contando con todos los documentos del expediente, con los elementos de prueba necesarios y con una propuesta de resolución debidamente motivada, este Consejo podría emitir un dictamen fundado sobre el fondo del asunto.

III CONCLUSIONES

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

En el estado actual del procedimiento no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por qqqq, Sociedad Cooperativa, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la anulación por sentencia de la resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

de Castilla y León, por la que se concedió autorización medioambiental para el proyecto de construcción de una planta de compostaje en el término municipal de xxx1.

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