

Dictamen nº: **287/14**  
Consulta: **Consejero de Economía y Hacienda**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **25.06.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de junio de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.G.D. sobre daños y perjuicios derivados de las inversiones realizadas para la puesta en marcha de instalaciones fotovoltaicas, cuya autorización definitiva fue denegada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el 17 de noviembre de 2010, el interesado, a través de representante, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la denegación de la inscripción definitiva de las instalaciones fotovoltaicas, daño que concreta en los gastos e inversiones realizadas.

En su escrito ponía de manifiesto que, con fecha 14 de abril de 2005, presentó ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas dos proyectos para la instalación de dos centros de transformación que dieran servicio a sus respectivos huertos solares fotovoltaicos en la finca “B”, incluida dentro de una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

El reclamante indicaba que la Administración era conocedora, en virtud de esa información inicial, de la ubicación concreta de la finca, y que el 30 de mayo de 2005 le fue concedido por la Dirección General de Industria el permiso para el inicio de la instalación y ejecución de obra, comenzándose a continuación por parte del reclamante el montaje de los centros de transformación.

Continuando con el relato fáctico de la reclamación, el interesado indicaba que el 22 de julio de 2005 la comunidad de bienes C presentó el certificado final de obra y el contrato de mantenimiento de las instalaciones según las instrucciones incluidas en el permiso de instalación y ejecución, a efectos de obtener el acta de puesta en marcha de los centros de transformación, que fue concedida el 10 de agosto de 2005. Según subraya el reclamante, en el acta de puesta en servicio figura como uso del centro de transformación el suministro de energía eléctrica para el usuario, lo que a su juicio resulta sorprendente ya que la finalidad del proyecto no era otra que dar servicio a un huerto solar fotovoltaico, lo que implicaba por necesidad la instalación de paneles y módulos solares.

El reclamante aduce también que, dentro del mismo trámite administrativo, presentaron el proyecto de todas las instalaciones individuales, que a su vez disponían del correspondiente acta de puesta en servicio que habilita el funcionamiento de la instalación, emitida por la Dirección General de Industria, Energía y Minas en fecha 10 de agosto de 2005, en los que aparece como *“proyecto de instalación eléctrica en instalación solar fotovoltaica conectada a red”*.

Indicaba que todas las instalaciones disponían de resolución dictada por el mismo director general de Industria, Energía y Minas, por las que acordaba otorgar la condición de instalación de producción de energía eléctrica acogida al régimen especial establecido en el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, y proceder a su inscripción previa en el

registro administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid, Sección de Producción en régimen especial.

El reclamante subrayaba que en la resolución por la que se acordaba la inscripción provisional se detallaban sin ningún género de dudas la ubicación de la instalación dentro de una finca incluida en zona de especial protección medioambiental, así como sus características como huerto solar fotovoltaico y, finalmente, su destino, que no era otro que la venta de energía eléctrica a una empresa distribuidora.

De esta forma, aduce el reclamante que la Dirección General de Industria, Energía y Minas era perfectamente conocedora de la ubicación de la instalación al otorgar la inscripción provisional, así como de su finalidad de servir, en definitiva, a la venta de energía eléctrica a una empresa distribuidora. Sin embargo, durante toda la tramitación del expediente nunca les fue requerido informe alguno de carácter medio ambiental, permitiendo el desarrollo del proyecto hasta su finalización con el consiguiente coste económico para sus titulares.

Continuaba su exposición de hechos relatando que el 20 de octubre de 2005 se produjo la conexión de las instalaciones a la red de D, y que el 7 de noviembre siguiente, en cumplimiento de lo señalado en la misma autorización de inscripción provisional, se presentó la solicitud de inscripción definitiva en el registro administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica.

Igualmente relataba que, siguiendo las recomendaciones dadas en conversaciones mantenidas con el director general de Industria, Energía y Minas y su sugerencia en el sentido de ser conveniente, a efectos de acelerar la inscripción definitiva, la solicitud de legalización conjunta (o agrupación) del centro de transformación y de la instalación fotovoltaica, el

13 de diciembre de 2005 se presentó la instancia correspondiente, y fue el 21 de febrero de 2006 cuando, por primera vez en toda la tramitación de la solicitud, el mencionado director general sugirió al reclamante la conveniencia de presentar un ejemplar de la memoria resumen del proyecto de agrupación de instalaciones fotovoltaicas ante el Servicio de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, especificación atendida mediante la presentación de la oportuna copia del proyecto.

El reclamante continuaba señalando que en marzo de 2006, al no haberse recibido contestación alguna a la solicitud de inscripción, se presentaron escritos individuales por cada una de las instalaciones, requiriendo la inscripción definitiva, y que en fechas posteriores algunos de los titulares recibieron un requerimiento de la Dirección General de Industria, Energía y Minas en el que se requería el acta de puesta en servicio del huerto solar al que pertenece la instalación individual del reclamante; en cambio señalaba, no se requirió la aportación de documento o informe alguno de carácter medio ambiental. Y que tras una visita y reunión de un representante de la comunidad de bienes a la Dirección General precitada, finalmente apoyándose en el informe ambiental se denegó la solicitud de autorización administrativa y la autorización de ejecución de los proyectos individuales de instalación solar fotovoltaica en el paraje "B", al amparo de la solicitud de agrupación formulada el 13 de diciembre de 2005. Es decir, que se aprovechó la solicitud de agrupación para denegar la autorización de cada una de las instalaciones.

Ponía de manifiesto que en la misma ubicación geográfica existe un conjunto de instalaciones fotovoltaicas similares a las denegadas, en virtud de autorizaciones otorgadas en octubre de 2002 (56 módulos fotovoltaicos) y en febrero de 2004 (40 módulos fotovoltaicos) con posterioridad al inicio del PORN que declara la ZEPA, que data de abril de 2001; esto es, según

el reclamante, su vigencia no impidió la instalación, ejecución, legalización e inscripción definitiva de los módulos y paneles solares.

A su juicio, de los hechos relatados se deducían una serie de negligencias, ya expuestas en su escrito: la autorización del inicio de la ejecución de las instalaciones y de su puesta en servicio en una zona ZEPA; el no haberse informado durante la tramitación a los solicitantes de la necesidad de informe alguno de carácter medio ambiental; el haber sugerido a la parte la agrupación de las autorizaciones y el denegar finalmente la autorización con base en su concreta ubicación cuando ésta era conocida desde el primer momento. Incide el reclamante en la circunstancia de la existencia de un perjuicio patrimonial debido a las inversiones realizadas dado que finalmente la inscripción definitiva fue denegada.

Concluía su escrito haciendo sucinta mención a la existencia de una sentencia declarativa de la conformidad a derecho de la denegación de la inscripción definitiva (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Secc. 9<sup>a</sup>, de 19 de noviembre de 2010).

Por todo ello solicitaba una indemnización de 225.504 euros.

Adjuntaba a su reclamación diversa documentación:

- Escritura de poder para pleitos a favor del letrado actuante.
- Proyecto de centro de transformación con línea de media tensión, titularidad de una comunidad de bienes, con emplazamiento en la parcela aaa del polígono bbb, rural, en Cenicientos.
- Resolución de 20 de octubre de 2005 del director general de Industria, Energía y Minas por la que se otorga a la instalación del reclamante la condición de instalación de producción de energía eléctrica

acogida al régimen especial establecido en el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo y se procede a su inscripción previa en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica de la Comunidad de Madrid, sección de régimen especial.

- Proyecto de agrupación de instalaciones fotovoltaicas con conexión a red. Consta como titular una comunidad de bienes y en las parcelas incluidas se cita la ccc, en el polígono bbb de rústica, en Cenicientos.
- Factura por importe de 225.504 euros, IVA incluido, por la instalación de paneles solares fotovoltaicos en la parcela ccc. del polígono bbb de Cenicientos, de fecha 27 de marzo de 2006.

**SEGUNDO.-** Recibida la reclamación, se emitió informe por la Dirección General de Industria, Energía y Minas el 31 de enero de 2011, en el que tras un análisis de los antecedentes de hecho, donde se realizan varias puntualizaciones al relato expuesto por el reclamante, se concluía:

*“La denegación de esta inscripción definitiva está motivada en la carencia de autorización administrativa y la autorización de ejecución del proyecto de las citadas instalaciones, exigible de conformidad con el artículo 12 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.*

*Dicha autorización administrativa y la autorización de ejecución del proyecto de la instalación fue denegada como consecuencia del informe emitido por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de fecha 8 de junio de 2006, de acuerdo con el cual dichas instalaciones deberían haberse sometido a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental Abreviado, pero que dado que pueden hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos del*

*Plan de Ordenación de los recursos naturales de la ZEPA no se considera ambientalmente viable su existencia.*

*Analizados los distintos elementos integrantes de la instalación que se pretendía poner en marcha se observa que el centro de transformación que fue autorizado y disponía de acta de puesta en marcha lo fue como centro de transformación para suministrar energía eléctrica al usuario y no para su vertido a la red.*

*En cualquier caso, estas autorizaciones se conceden tal y como establece el artículo 120.2 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables, y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente'. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo.*

*En cuanto a las instalaciones "individuales", éstas no fueron autorizadas con carácter previo por la Dirección General de Industria, Energía y Minas ya que fueron tramitadas por el interesado como instalaciones individuales cuya potencia las incluye en el ámbito de aplicación del Real Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, vigente hasta septiembre de 2003, y del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, vigente desde septiembre de 2003, y la Orden 9344/2003, de 1 de octubre, de acuerdo con los cuales, una vez finalizada la obra y antes de la puesta en servicio, el instalador debe presentar a la Administración competente (en este caso a la EICI) la documentación sobre la misma, por lo que cuando la Administración tiene conocimiento de las mismas ya están ejecutadas.*

*El sometimiento del proyecto al preceptivo trámite medioambiental es una obligación del promotor, tal y como establece la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. El interesado procedió a la ejecución de las instalaciones sin haber realizado dicho trámite y pretende imputar a la Administración dicha omisión por no haberle informado de la necesidad de dicho trámite y por desconocer que se trataba de una zona ZEPA. Sin embargo, es el titular de la instalación quien debe obtener todas las autorizaciones necesarias para su ejecución y quien viene obligado a conocer el uso de la zona en la que se van a emplazar las instalaciones.*

*Así, la Sentencia nº 1556 del Tribunal Superior de Justicia de fecha 30 de julio de 2009 establece que el interesado no puede reprochar a la Administración el desconocimiento del carácter de zona ZEPA del lugar de las instalaciones a los efectos de su Evaluación Ambiental, cuando éste venía obligado a ello según se desprende del punto 1.2.1 de la Orden de 6 de julio de 1984 por la que se aprueban las Instrucciones Técnicas Complementarias del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación, aprobada por el Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre que dispone 'el documento-memoria deberá incluir, entre otros aspectos, la indicación del emplazamiento de la instalación, señalando la calificación de uso de la zona de dicho emplazamiento' mientras que es el proyecto presentado por el reclamante el que silencia el hecho de que el citado emplazamiento se encuentra ubicado en Zona de Especial Protección para las Aves Silvestres.*

*A la vista de lo anterior, se puede afirmar que los hechos que originaron el perjuicio económico al reclamante son imputables a este*

*pues fue quien procedió a la ejecución de las instalaciones sin contar con todas las autorizaciones necesarias para ello (...)".*

Mediante Orden de 16 de febrero de 2011, del consejero de Economía y Hacienda, se inadmitió la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por el reclamante al considerarla extemporánea toda vez que la reclamación debía formularse en el plazo de un año desde la producción del daño, habiéndose materializado éste (según la referida orden) en virtud de la resolución administrativa de denegación de la inscripción definitiva de 16 de agosto de 2007. La Orden de inadmisión de la solicitud fue recurrida mediante recurso de reposición que fue desestimado con fecha 13 de julio de 2011.

Formulado recurso contencioso-administrativo por el interesado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Décima, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, mediante Sentencia de 15 de octubre de 2013 recaída en el procedimiento ordinario 934/2011, anuló y dejó sin efecto la Orden del consejero de Economía y Hacienda, de 16 de febrero de 2011, disponiendo la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el interesado y la tramitación del procedimiento hasta su resolución.

Recibido testimonio de la sentencia y en orden a su debido cumplimiento, por acuerdo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 28 de enero de 2014 se acordó admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 3 de febrero de 2014 se puso en conocimiento del reclamante el órgano instructor, la clase de procedimiento y su normativa reguladora.

En virtud de acuerdo de la instructora, de 20 de febrero de 2014, notificado el 24 siguiente, se otorgó al reclamante el trámite de audiencia.

No consta en el expediente administrativo la presentación de alegaciones en el trámite conferido al efecto.

Concluida la tramitación, la instructora formuló propuesta de resolución el 13 de mayo de 2014 en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial ante la inexistencia de relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño alegado.

**TERCERO.-** Examinado el expediente administrativo, este Consejo Consultivo da por acreditados los siguientes hechos:

1. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por Acuerdo de 15 de enero de 1998, aprobó la propuesta de lista regional de Lugares de Importancia Comunitaria de la Comunidad de Madrid para su inclusión en la Red Natura 2000. En ella se incluían el LIC “*Cuencas de los Ríos Alberche y Cofio*” y la ZEPA “*Encinares del río Alberche y río Cofio*”.

Mediante la Orden 903/2001, de 5 de abril, se declaró la iniciación del procedimiento de tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Zona Especial de Protección de las Aves Silvestres (ZEPA) denominada “*Encinares de los Ríos Cofio y Alberche*”.

En él se establecía (en su dispositivo segundo) que, durante su tramitación y hasta la aprobación del PORN, no podía otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilitara para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica de la zona afectada sin informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente. Dicho informe sólo podría ser negativo cuando la actuación pretendida supusiera una transformación sensible de la realidad física y biológica que pudiera llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho PORN.

Se complementaba con dos Anexos: el primero, denominado “*Anexo Primero, Ámbito de Ordenación*”, especificaba los límites de la zona de eventual protección definitiva, y el segundo, “*Anexo Segundo, Anexo Cartográfico*”, dibujaba en un plano el contorno del PORN, incluyendo en su interior el término municipal de Cenicientos.

La referida orden de 5 de abril de 2001, con sus Anexos, fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de 24 de abril de 2001.

Finalizada la tramitación correspondiente, por Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se ha declarado Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “*Cuencas de los Ríos Alberche y Cofio*” y se ha aprobado el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado “*Cuencas y Encinares de los Ríos Alberche y Cofio*”. Dicho espacio incluía la ZEPA “*Encinares de los Ríos Alberche y Cofio*” y el LIC “*Cuencas de los Ríos Alberche y Cofio*”. El ámbito territorial de protección de la ZEC incluye la totalidad del término municipal de Cenicientos.

2. Expediente de aprobación de instalaciones eléctricas de alta tensión (centro de transformación ddd).

El 14 de abril de 2005, la comunidad de bienes “C” presentó solicitud de aprobación de instalaciones eléctricas de alta tensión al punto kilométrico 3,1000 de la carretera M-548, polígono bbb, parcela eee, del término municipal de Cenicientos (solicitud A). A la solicitud se acompañaba el proyecto del centro de transformación PFU-4, 250 KVA, 15 KV con línea de media tensión, un pliego de condiciones, un estudio básico de seguridad y salud y diversos planos.

El proyecto recogía:

*“Objeto: Este proyecto tiene por objeto definir las características de un Centro de Transformación Prefabricado, así como justificar y valorar los materiales empleados en el mismo.*

*(...) Se precisa este Centro de Transformación para dar servicio a una instalación solar fotovoltaica”.*

Con fecha 30 de mayo de 2005, el jefe de Sección de Instalaciones Eléctricas comunicó al interesado la posibilidad de iniciar la instalación, así como de proceder a la presentación del certificado final de obra y del contrato de mantenimiento, una vez que fueran finalizadas las obras de la instalación. Dicha documentación fue aportada el 22 de julio siguiente. A su vista, con fecha 10 de agosto de 2005, el mismo funcionario extendió el acta de puesta en servicio de la instalación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 del Real Decreto 1955/2000. En la ficha correspondiente figuraba D como empresa distribuidora y, como utilidad del centro de transformación, *“suministrar energía eléctrica para el usuario”*.

3. Expediente nº fff, de inscripción definitiva en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid, Sección de Régimen Especial.

Con fechas 8 de septiembre y 13 de octubre de 2005, el reclamante formuló dos solicitudes: de inscripción provisional en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid, Sección de Producción en Régimen Especial, y de otorgamiento de la condición de instalación de producción de energía eléctrica acogida al régimen especial establecido en el Real Decreto 2318/1998, de 23 de diciembre. Ambas referidas a la instalación solar fotovoltaica conectada a la red de distribución sita en Paraje “B”, polígono bbb, parcela ggg, en el término municipal de Cenicientos. Se hizo constar

de un modo expreso la empresa a la que se iba a verter la electricidad. Acompañaba a la solicitud la memoria de la instalación solar fotovoltaica y determinados certificados y anexos de carácter técnico.

Por resolución del director general de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid de 19 de septiembre de 2005, se otorgó la condición de instalación de producción de energía eléctrica acogida al Régimen Especial establecido en el Real Decreto 436/2004 a la instalación fotovoltaica objeto de la anterior solicitud.

En dicha Resolución se recogía:

***“DATOS DE LA CENTRAL”***

*Nombre de la Central: (A.G.D.)*

*Emplazamiento: Paraje “B” polígono bbb, parcela ggg 28650  
Cenicientos Madrid*

*Tecnología: Conversión fotovoltaica conectada a red*

*Subgrupo al que pertenece (artículo 2): b.1.1 Número de unidades: 9*

*Potencia nominal de cada unidad en kW: 2,5*

*Potencia nominal total en kW: 22,50*

*Campo Solar: 168 módulos fotovoltaicos con un total de 27.720 Wp*

*Combustible: Régimen económico aplicable establecido en: R.D. 436/2004, de 12 de marzo.*

*Empresa Distribuidora a la que vierte: D”.*

En virtud de la misma resolución se procedió a la inscripción provisional de la instalación en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid. La resolución, según se advertía de modo expreso, quedaba condicionada a la autorización de las instalaciones eléctricas y al cumplimiento de la normativa vigente en lo referente a la conexión a las redes de distribución, siendo cancelada si al cabo de dos años desde su notificación al interesado éste no reclamaba la inscripción definitiva. Asimismo, en la notificación al interesado de la resolución se advertía expresamente de que, para la inscripción definitiva en dicho Registro sería necesario acompañar la documentación requerida en el artículo 12 de dicho reglamento, acompañada por el acta de puesta en marcha definitiva, y de que la inscripción definitiva sería, a su vez, presupuesto necesario para la aplicación del régimen especial a la instalación.

Con fecha 7 de noviembre de 2005, el reclamante presentó solicitud de inscripción definitiva en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid, Sección de Producción en Régimen Especial de la instalación fotovoltaica, con una potencia nominal total de 30 kw (y número de inscripción provisional ilegible). Adjuntaba a la solicitud contrato de compraventa de energía eléctrica suscrito con D.

Dicha solicitud fue reiterada el 9 de marzo de 2006.

En el informe de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 11 de abril de 2006, se puso de manifiesto la condición de terreno forestal del solar sobre el que se asentaba la instalación, así como de su inclusión en la ZEPA nº 56 Encinares de los Ríos Alberche y Cofio y en el LIC nº 7 Cuencas de los ríos Alberche y Cofio. Asimismo, se hacía referencia a que, con fecha 15 de junio de 2002, se había denunciado trece

instalaciones ubicadas en la zona y, el 5 de junio de 2003, otras diez estructuras. Por razón de su ubicación, el informe consideraba que:

*“toda esta infraestructura supone una transformación sensible de la realidad física y biológica que puede llegar a hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos del PORN de la ZEPA, que está en tramitación y cuya iniciación del procedimiento de tramitación tuvo lugar mediante la Orden 913/2001, de 5 de abril”* y concluía señalando que *“Por todo ello, esta Sección no ve viable la existencia de dichas estructuras”*.

Por Resolución de 16 de agosto de 2007, del director general de Industria, Energía y Minas, se denegó la inscripción definitiva de la instalación solar fotovoltaica en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid, Sección de Producción en Régimen Especial.

Mediante Orden del Consejero de Economía y Consumo de 22 de enero de 2008 se inadmitió, por razón de su extemporaneidad, el recurso de alzada formulado el 4 de octubre de 2007 contra la anterior resolución administrativa. El interesado interpuso recurso contencioso-administrativo, que se tramitó ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 9<sup>a</sup> (recurso 275/2008) y que fue resuelto mediante Sentencia de 18 de noviembre de 2010, por la que se desestimó el recurso del interesado.

4. Expediente de legalización conjunta del centro de transformación hhh y de un conjunto de instalaciones solares fotovoltaicas (expediente iii).

La comunidad de bienes “C”, con fecha 13 de diciembre de 2005, formuló ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas una solicitud de legalización conjunta del centro de transformación y de una serie de instalaciones. Acompañaba a la petición un proyecto de

instalaciones fotovoltaicas con conexión a red comprensivo de una memoria, pliego de condiciones, presupuesto, estudio básico de seguridad y salud y planos, visado por el Colegio Nacional de Ingenieros de ICAI, Delegación de Madrid, con fecha 29 de noviembre de 2005. En la memoria se incluía una descripción de las instalaciones fotovoltaicas existentes a legalizar, así como de otras a proyectar que también formarían parte de la agrupación.

Con fecha 21 de febrero de 2006, se remitió la memoria resumen del proyecto a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. La jefa del Servicio de Evaluación Ambiental, mediante informe de 16 de mayo siguiente, ponía de manifiesto que la agrupación de instalaciones fotovoltaicas estaba inmersa en la ZEPA Encinares de los Ríos Alberche y Cofio y en el LIC Cuenca de los ríos Alberche y Cofio, y que el proyecto, en aplicación del Anexo Tercero de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, en su epígrafe 53, había de someterse a evaluación de impacto ambiental integrado previamente a su posible aprobación con el objeto de evaluar los impactos ambientales producidos. No obstante, advertía que, solicitado informe al respecto a la Dirección General de Medio Natural, organismo competente en orden a la concesión de autorizaciones y licencias en la zona habida cuenta de su rango de protección, aquel órgano *“señala que la infraestructura solicitada supone una transformación sensible de la realidad física y biológica que puede llegar a hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la ZEPA. En consecuencia no se considera ambientalmente viable la existencia de dichas estructuras”*.

Igualmente, mediante escrito de 28 de febrero de 2006 (folio 441), del jefe de Sección de Instalaciones Eléctricas, se acordaba requerir al representante de la comunidad de propietarios, en relación con el expediente nº iii y en particular al proyecto de instalación de una central

solar fotovoltaica, la aportación de una hoja resumen, un estudio de impacto ambiental y su personación a efectos de aclaraciones. No consta en el expediente administrativo la notificación de dicho escrito, aunque sí estampillado el sello del registro de salida.

Con fecha 27 de septiembre de 2006 se incorporó al expediente administrativo la copia del informe de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 11 de abril de 2006, al que más atrás se ha hecho referencia.

Por Resolución de 18 de octubre de 2006, del director general de Industria, Energía y Minas, se denegó la solicitud de autorización administrativa y la autorización de ejecución del proyecto de la instalación solar fotovoltaica en el paraje “B” polígono bbb, parcelas jjj, kkk, lll, mmm, ccc, ggg, nnn y ooo en Cenicientos, con número de expediente ppp, en vista de la prohibición de otorgar autorizaciones y licencias sobre la zona en cuestión según se deducía del informe de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 11 de abril de 2006.

Recurrida la anterior resolución en alzada, la impugnación resultó desestimada por Orden del Consejero de Economía e Innovación Tecnológica de 27 de marzo de 2007. Interpuesto a su vez recurso contencioso-administrativo, fue desestimado por la Sección 9<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia de 10 de noviembre de 2009.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el consejero de Economía y Hacienda, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el día 22 de mayo de 2014 y ha recibido el número de expediente 257/14, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excmo. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen,

siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 25 de junio de 2014.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta, en lo esencial, en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LCC), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 14.1 de la misma LCC.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de dicha ley.

**SEGUNDA.-** El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) al haber resultado perjudicado, según la reclamación, por la denegación definitiva de la autorización de instalación fotovoltaica. La reclamación se presenta por un abogado en nombre del interesado, cuya representación ha sido acreditada, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.3 de la LRJ-PAC, mediante la presentación de poder general para pleitos.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, puesto que un órgano de su estructura, la Dirección General de Industria, Energía y Minas, denegó la inscripción definitiva en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica, de donde, según el reclamante, derivaría el daño.

En cuanto al plazo, a tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año a contar desde el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso sujeto a examen, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la ya citada sentencia de 15 de octubre de 2013 señala en su F.D. Sexto que *“hasta que se notificó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Novena, la parte recurrente no ha podido ejercitar el procedimiento sobre responsabilidad patrimonial del que dimana este recurso (...). Por tanto el “dies a quo” debe comenzar en la fecha que consta la entrada de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el registro administrativo correspondiente, tal y como consta en el expediente que es de fecha 21 de enero de 2010”*.

De este modo, como igualmente recoge la Sentencia, la reclamación se presentó en plazo ya que la fecha de la notificación de aquella es el 21 de enero de 2010 y la reclamación se interpuso el 17 de noviembre de 2010.

En materia de procedimiento se han seguido los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, se recabó el informe del director general de Industria, Energía y

Minas, emitido con fecha 31 de enero de 2011. Con ello, se puede entender cumplimentada la exigencia del artículo 10.1 del RPRP en el sentido de recabarse informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, teniendo en cuenta que los trámites anteriores al momento al que se retrotrajo el procedimiento en virtud del mandato judicial conservan plenamente su vigencia y validez. Del mismo modo se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia, regulado como garantía esencial del derecho de defensa en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

**TERCERA.-** El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, siempre que ésta sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y no concorra circunstancia de fuerza mayor que sirva para exonerar a la Administración. La previsión constitucional se halla desarrollada en el Título X de la Ley 30/1992 (LRJ-PAC), artículos 139 y siguientes.

Interpretando el marco jurídico-legal de la responsabilidad patrimonial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha enunciado en reiterada jurisprudencia los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, entre otras muchas sentencias, la de 23 de enero de 2012 (RC 43/2010) se refiere a los siguientes: generación al perjudicado de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que aquel daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal; ausencia de fuerza mayor, y que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño alegado.

No cabe plantearse la posible concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración si no se ha producido un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En dicho sentido, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009.

En el caso sujeto a examen, el reclamante ha justificado mediante la aportación de la correspondiente factura haber acometido gastos en orden a la instalación de paneles fotovoltaicos conectados a la red de distribución, por lo que (sin perjuicio de su carácter indemnizable, cuestión a la que se aludirá más adelante) puede tenerse por acreditada la concurrencia de un perjuicio al reclamante.

**CUARTA.-** Acreditada la realidad del daño mediante la factura de instalación de paneles solares fotovoltaicos de fecha 27 de marzo de 2006, procede analizar su relación causal entre su generación y el funcionamiento de los servicios públicos.

Al respecto, y siguiendo (como en otros aspectos de fondo que se tratarán) el precedente marcado por este Consejo Consultivo en los dictámenes 421/11 y 22/14 sobre un caso sustancialmente análogo al que actualmente se discute (se trataba de instalaciones fotovoltaicas implantadas en la misma zona por otros copropietarios de la misma comunidad de bienes), el punto de partida del análisis de fondo debe arrancar de la debida diferenciación entre dos procedimientos con objeto y finalidad diferente, sobre los que la reclamación realiza una indebida confusión, para sostener que autorizada la puesta en marcha del centro de transformación había razón para entender que la Administración, mediante ese acto, ponía de manifiesto al interesado la inexistencia de obstáculos jurídicos para llevar a cabo la instalación destinada al aprovechamiento fotovoltaico. Por ello, es necesario resaltar -como ya se hiciera en aquella

ocasión citada como precedente- el diferente objeto y finalidad de los dos procedimientos.

Así, tenemos en primer lugar que, con fecha 14 de abril de 2005, “C” puso en marcha el procedimiento tendente a la autorización de la construcción y puesta en marcha de instalaciones de tensión igual o superior a 1 kw, regulado en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Por otro lado, con posterioridad, el reclamante formuló solicitud de otorgamiento de la condición de instalación de producción de energía eléctrica acogida al régimen especial establecido en el Real Decreto 2318/1998, de 23 de diciembre, y la inscripción provisional en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica de la Comunidad de Madrid, Sección de Producción en Régimen Especial, de la instalación solar fotovoltaica conectada a la red de distribución sita en Paraje “B”, polígono bbb, parcela ggg, en el término municipal de Cenicientos. En la solicitud se hacía constar de un modo expreso la empresa a la que se iba a verter la electricidad. Acompañaba a la solicitud la memoria de la instalación solar fotovoltaica y determinados certificados y anexos de carácter técnico.

Este segundo procedimiento se hallaba regulado en aquel momento por el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establecía la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, y en el Decreto 142/1998, de 30 de julio, de creación del Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Cualificados de la Comunidad de Madrid.

No le falta razón al reclamante cuando afirma que la Dirección General de Industria, Energía y Minas autorizó la instalación de un centro de transformación y emitió el acta para su puesta en servicio. Ahora bien, ese acto, con independencia de que revelen una actuación administrativa poco minuciosa que será objeto de análisis más adelante, no constituye un aval al proyecto que a la larga quería implantar el reclamante. Así se deduce al examinar la solicitud presentada con fecha 14 de abril de 2005 por la comunidad de bienes “C”, pues en el extenso proyecto, se incluye una somera alusión a que la potencia solicitada tenía como finalidad dar servicio a una instalación solar fotovoltaica (al folio 318, página 6 del proyecto). De esa escueta referencia no cabe deducir que la Administración, al otorgar el Acta de Puesta en Marcha del centro de transformación, consintiera la instalación de unos paneles cuyas características y dimensiones (relevantes a efectos medioambientales, dados los condicionantes que imponía el PORN) le resultaban absolutamente desconocidas en la tramitación del procedimiento relativo al centro de transformación. Su futura instalación, en consecuencia, no podía entenderse amparada en la aprobación de aquél, pues tal y como se recoge en el Acta de Puesta en Marcha la finalidad de la instalación del centro de transformación autorizado era la de “*suministrar energía eléctrica para el usuario*”.

De esta forma, debe desterrarse toda idea de que las licencias otorgadas respecto al centro de transformación habilitaran la implantación de los paneles solares fotovoltaicos.

Debe señalarse también que el hecho de que se otorgara a las instalaciones fotovoltaicas la condición de instalación de producción de energía eléctrica acogida al régimen especial y se procediera a su inscripción provisional, no significaba que se gozara de autorización para su construcción y explotación. Es en este punto en el que se advierte especialmente significativa la confusión del representante del reclamante,

puesto que el otorgamiento de la condición de instalación eléctrica de régimen especial es un acto diferente del de autorización de su construcción y explotación. Así se desprende del citado Real Decreto 436/2004, cuyos artículos 4 a 6 distinguen claramente entre la autorización administrativa para la construcción, modificación, explotación, transmisión y cierre de las instalaciones sometidas a régimen especial, de lo que constituye el mero reconocimiento de la condición de instalación de producción acogida a dicho régimen. El procedimiento para tal reconocimiento viene regulado en los artículos 7 y 8, y una vez que haya sido otorgada la condición de instalación de producción acogida al régimen especial, la inscripción previa en el registro se producirá de oficio (artículo 11 del Real Decreto 436/2004).

Muestra de que el reconocimiento de la condición de instalación de producción de energía eléctrica acogida al régimen especial es diferente a la autorización para su construcción y explotación es el hecho de que la Resolución de 19 de septiembre de 2005, por la que se otorga tal condición a la instalación del reclamante y se procede a la inscripción provisional en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica, quedaba condicionada *“a la autorización de las instalaciones eléctricas y al cumplimiento de la normativa vigente en lo referente a la conexión a las redes de distribución”*.

En consecuencia, la construcción y explotación de la instalación fotovoltaica está sometida a un régimen de autorización administrativa previa, de carácter reglado según se advierte a la vista del artículo 28.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, desarrollado por el citado Real Decreto 1955/2000, aplicable en defecto de normativa autonómica, cuyo artículo 115 dispone:

*“La construcción, ampliación, modificación y explotación de todas las instalaciones eléctricas a las que se refiere el artículo 111 del*

presente *Real Decreto* requieren las resoluciones administrativas siguientes:

- a) Autorización administrativa, que se refiere al anteproyecto de la instalación como documento técnico que se tramitará, en su caso, conjuntamente con el estudio de impacto ambiental. Asimismo, en los casos en los que resulte necesario, permitirá la iniciación de los trámites correspondientes para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
- b) Aprobación del proyecto de ejecución, que se refiere al proyecto concreto de la instalación y permite a su titular la construcción o establecimiento de la misma.
- c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación comercial.

*Las solicitudes de autorización administrativa y aprobación del proyecto de ejecución definidas en los párrafos a) y b) del presente artículo podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta”.*

Los artículos 120 y siguientes regulan el procedimiento para la obtención de cada una de las autorizaciones señaladas, estableciendo el artículo 124, en relación a la autorización para la instalación, que “*Los proyectos de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica se someterán a evaluación de impacto ambiental cuando así lo exija la legislación aplicable en esta materia*”, lo que debe ponerse en conexión con el artículo 5 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que obliga a someter las instalaciones del tipo de las del interesado a evaluación de impacto ambiental, evaluación que fue desfavorable porque “*toda esta*

*infraestructura solicitada supone una transformación sensible de la realidad física y biológica que puede llegar a hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la ZEPA*”, según informe de 11 de abril de 2006, y ello motivó la denegación de la solicitud de autorización administrativa y de aprobación del proyecto de ejecución de instalación solar fotovoltaica.

Al haberse denegado la autorización para la instalación de la infraestructura, obviamente no pudo autorizarse la explotación de la misma mediante la emisión del acta de puesta en servicio de la instalación a que se refiere el artículo 132 del Real Decreto 1955/2000, que es un requisito indispensable para la inscripción definitiva en el registro administrativo, de acuerdo con el artículo 12 del Real Decreto 436/2004.

**QUINTA.-** Por lo que se refiere a la falta de información acerca de los trámites de carácter medioambiental a que debía someterse la instalación (cuestión sobre la que incide especialmente la reclamación a la hora de argumentar la procedencia de la indemnización), el análisis de esta cuestión debe tener en cuenta también la diferencia entre los respectivos objetos de los distintos procedimientos que se pusieron en marcha. Más allá de la necesidad o no de someter a informe ambiental el centro de transformación, lo cierto es que la instalación solar fotovoltaica, en las condiciones en que se pretendía su implantación, resultaba claramente indivisa en la realidad física de la zona afectada (es más, al solicitarse su autorización conjuntamente con otras, se observaba con toda evidencia la afección ambiental que su conjunto implicaba), quedando sujeta a la necesidad de informe de la Consejería de Medio Ambiente. Estas implicaciones ambientales no podían en ningún caso entenderse salvadas mediante la autorización para iniciar la instalación dada con fecha 30 de mayo de 2005 por el jefe de Sección de Instalaciones Eléctricas ni por el acta de puesta en servicio de 10 de agosto siguiente, pues suponían la respuesta

administrativa a un proyecto distinto, que era el del centro de transformación.

En cuanto al desconocimiento que pudiera tener el reclamante sobre dicha circunstancia, debe significarse que la instalación fotovoltaica, según permiten deducir los antecedentes de hecho ya fijados, no obedecía a una iniciativa aislada de aquél, sino que se enmarcaba en una actuación conjunta de una serie de propietarios del paraje en cuestión. Es más, en el expediente existen referencias a una actuación disciplinaria realizada incluso en un ámbito mayor contra los promotores de las instalaciones, debido a la implantación de instalaciones del mismo tenor no sólo en la zona afectada, sino también en el paraje “E” de San Martín de Valdeiglesias. Cabe suponer que en dichas actuaciones tuvieron el asesoramiento que corresponde a la magnitud de las inversiones realizadas, como demuestra el hecho de la presentación ante la Administración de un proyecto técnico conjunto visado por el Colegio Oficial correspondiente. En este punto, resulta cuanto menos discutible que los propietarios de los terrenos no tuvieran noticia de las implicaciones ambientales de la zona en que pretendían implantar las instalaciones fotovoltaicas.

No en vano se ha recogido en los antecedentes de hecho del presente dictamen que, ya desde el año 1998 y en virtud del acuerdo del Consejo de Gobierno autonómico de 15 de enero, el LIC “*Cuencas de los Ríos Alberche y Cofio*” y la ZEPA “*Encinares del río Alberche y río Cofio*” estaban incluidos en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Comunidad de Madrid para su inclusión en la Red Natura 2000.

Asimismo, la Orden 903/2001, de 5 de abril, mediante la que se había iniciado el procedimiento de tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Zona Especial de Protección de las Aves Silvestres (ZEPA) denominada “*Encinares de los Ríos Cofio y Alberche*”, no sólo fue objeto de publicación en el BOCM de 24 de abril de

2001, sino que en ella se establecía con toda claridad, tanto en el “*Anexo Primero, Ámbito de Ordenación*” como en el “*Anexo Segundo, Anexo Cartográfico*”, la inclusión del término municipal de Cenicientos (en su integridad) en la zona de interés ambiental.

Información que cuando menos debería haber suscitado la curiosidad del reclamante y demás propietarios que actuaban en conjunción, y hubiera permitido comprobar sin demasiado esfuerzo que, entretanto se tramitara el PORN (y a tenor del dispositivo segundo de la referida Orden 903/2001), no podía otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilitara para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica de la zona afectada sin informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente.

No resulta por otra parte ocioso recordar que el régimen provisional de protección no fue establecido de modo caprichoso ni tan siquiera desmesurado, como demuestra que, tras una larga y prolífica tramitación, el Decreto autonómico 36/2010, de 1 de julio, haya declarado Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “*Cuencas de los Ríos Alberche y Cofio*”, en que se incluyen los terrenos en que asientan las instalaciones objeto de la actual reclamación y son objeto de diversos regímenes de protección superpuestos en mérito a sus condiciones ambientales.

**SEXTA.-** Otro de los fundamentos en que se sostiene la reclamación consiste en la alegación de que en la misma zona existen otras instalaciones fotovoltaicas técnicamente similares, que fueron inscritas definitivamente en sus dos fases con posterioridad al inicio de la tramitación del PORN no obstante los imponderables medioambientales que ahora invoca la Administración.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestros dictámenes 226/13 y 22/14 a propósito de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por otro de los titulares de instalaciones, lo cierto es que, aunque así fuera, y otros huertos solares con características y ubicación equiparables hubieran sido indebidamente autorizados e inscritos en el correspondiente registro administrativo, ello no dispensaría al reclamante, a la hora de obtener los permisos pertinentes en orden a su instalación, de cumplir los requisitos y obligaciones legalmente establecidos. No le es posible al reclamante obtener semejante dispensa, ni tan siquiera desde el punto de vista de la vinculación de la Administración a sus propios actos.

En dicho sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 29 de noviembre de 2011 (RC 5128/2009) ha declarado que *“la doctrina de los actos propios no puede alegarse para crear, mantener o extender en el ámbito del Derecho público situaciones contrarias al ordenamiento jurídico”*. Tal doctrina, a decir del Alto Tribunal en Sentencia de 9 de marzo de 2009 (RC 8169/2004) *“no rige en ámbitos extraños al poder de disposición de las partes, ciñendo su eficacia a los casos en los que cabe que creen, modifiquen o extingan derechos, definiendo una específica situación jurídica”*.

Sin que, por otra parte, y según muy consolidado criterio jurisprudencial (por todas, la STS de 22 de noviembre de 2012, RC 19/2010), pueda invocarse el principio de igualdad ante la ilegalidad. En palabras del Tribunal Constitucional, *“el principio de igualdad ante la Ley no puede transformarse en una exigencia de trato igual a todos, fuera de la legalidad, pues el incumplimiento de ésta en algunos casos puede, ciertamente, llevar a pronunciamientos de carácter anulatorio o sancionador, pero no puede amparar el incumplimiento de todos ni su cobertura bajo un supuesto principio de igualdad fuera de la Ley”* (STC 43/1982, de 6 de julio).

**SÉPTIMA.-** De lo expuesto, cabe deducir la existencia de una pluralidad de conductas como posible origen del daño, haciéndose necesario un análisis pormenorizado en orden a determinar el grado de influencia de cada una de ellas en la producción del mismo.

Así, no cabe obviar la falta de diligencia de la Administración derivada de autorizar un centro de transformación sin detenerse en la finalidad aludida en el proyecto, de dar servicio a una instalación solar fotovoltaica. Tampoco responde al principio de actuación coordinada, que ha de regir la actividad pública por así imponerlo el artículo 103.1 de la Constitución Española y artículo 3.1 de la LRJ-PAC, la aprobación de las inscripciones provisionales de instalaciones de paneles fotovoltaicos de septiembre de 2005 de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que no se pudieron materializar por razones medioambientales que eran conocidas, tal y como revela la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en informe de 11 de abril de 2006. Dicho informe, recogido en los antecedentes del presente dictamen, pone de manifiesto que en los años 2002 y 2003, se habían denunciado 23 instalaciones fotovoltaicas ubicadas en la zona, por su incompatibilidad con los objetivos del PORN. Este aspecto negativo de la actuación pública ha sido puesto de relevancia en la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 800/2013 de 6 de noviembre, en un caso análogo respecto de otra instalación fotovoltaica del mismo término de Cenicientos, en la que se enjuiciaba la adecuación a derecho de la denegación de la inscripción definitiva en el Registro de Instalación:

*“La cuestión aquí planteada está resuelta en la expresada Sentencia de la Sección Novena, a cuya fundamentación nos remitimos. Los posibles errores de la Administración al autorizar las inscripciones provisionales, sin las pertinentes comprobaciones previas, serían denotadoras de una actuación poco rigurosa y*

*negligente de la Administración que, desde luego, no obliga a mantener dicha apreciación inicial si, como aquí acontece, posteriormente se comprueba que la instalación no se acomoda a la normativa aplicable, sin que pueda obviarse el hecho incuestionable que el paraje sobre el que se instalan los paneles solares, aún cuando tenga la calificación de terreno rústico, es una zona de especial protección para las aves silvestres (ZEPA), comunicación que debía haber realizado desde el inicio de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 1.2.1 de la Orden de 6 de julio de 1984, que aprobó las Instrucciones Técnicas Complementarias del Reglamento de Centros de Transformación”.*

Sin desconocer este aspecto negativo de la actuación pública en la tramitación de los procedimientos, hemos de ponderar que el comportamiento confuso y arriesgado de la reclamante, adquiere un protagonismo en la producción del daño, que nos lleva a estimarla como causa adecuada del mismo, sin que por tanto se derive responsabilidad alguna por parte de la Administración actuante.

En este sentido “*declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de febrero de 1.999 que «el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o “conditio sine qua non”, esto es, como acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto de otro anterior, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso. En esta misma línea de razonamiento, la STS de 26 de septiembre de 1.998 afirma que «esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte*

*normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios». (Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2014, recurso 29/2013)*

Así el proyecto presentado por el reclamante en el que se hacía constar que el centro de transformación era de tipo abonado o cliente, justifica que, coherentemente el acta de puesta en servicio especifique que la finalidad era suministrar energía para el usuario. Tal y como puso de manifiesto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 1523/09, *“La constancia en el acta de puesta en servicio de que tenía por destino satisfacer las necesidades de energía del usuario no parece tratarse de un error como sostiene el recurrente”*. La mera referencia en el proyecto a que el centro de transformación se precisaba para dar servicio a una instalación fotovoltaica, aun cuando debería haber conducido a la Administración a realizar una investigación más a fondo de los reales proyectos del solicitante, en absoluto puede exonerar al reclamante de los perjuicios derivados de la instalación de unas estructuras fotovoltaicas sin contar con la autorización necesaria para su implantación, que en modo alguno constituía la autorización provisional para el centro de transformación.

Hay que valorar asimismo el hecho que se deriva del expediente y que se manifiesta también en la sentencia citada anteriormente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: *“Además, éstos (los interesados) y el autor del proyecto deberían conocer sin duda la protección especial en que se halla enclavado el paraje objeto de las instalaciones”*. Resulta reprochable que auxiliado en el desarrollo de la instalación por un profesional dedicado a la

explotación de energías renovables en el municipio de Cenicientos (C), desconociera las dificultades de ubicación en la zona de dichas infraestructuras renovables derivadas de su carácter de ZEPA.

En definitiva, el confusionismo del proyecto de instalación sometido a autorización, el riesgo voluntariamente asumido, junto con el más que probable conocimiento de razones ambientales que se oponían a la instalación fotovoltaica, por parte del reclamante, constituyen, tal y como se ha adelantado, conductas suficientemente relevantes para que sean consideradas causa eficiente del daño sufrido, careciendo de virtualidad a dichos efectos las deficiencias derivadas de la actuación pública.

En dicho sentido, como ya recogimos en nuestro Dictamen 226/13, se ha manifestado la Sentencia de 19 de julio de 2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 13 de Madrid, recaída en el P.O. 181/2011, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo deducido en torno a la reclamación patrimonial objeto de nuestro citado Dictamen 359/11 con argumentos sustancialmente coincidentes con la doctrina establecida en dicho Dictamen (así como en el Dictamen 22/14).

En su fundamento jurídico tercero, *in fine*, el órgano unipersonal incide en el riesgo asumido por la interesada como origen del daño reclamado:

*“(...) se desprende claramente que la recurrente asumió un riesgo: realizar unas inversiones costosas sin contar con todas las autorizaciones necesarias al efecto, y que finalmente no obtuvo las autorizaciones administrativas e inscripción definitiva por así acordarse en resoluciones que fueron ajustadas a Derecho a través de sendas sentencias, lo que nos lleva a la conclusión de que –con independencia de que el daño es consecuencia de la propia actuación del recurrente al emprender unas obras e instalaciones sin las necesarias autorizaciones, asumiendo, por tanto, el riesgo que ello*

*conllevaba, lo que impide apreciar la necesaria relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño- no concurre, además, uno de los requisitos precisos para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, nos referimos a la antijuridicidad del daño, debiendo entenderse por ello que se trate de un daño o perjuicio que el administrado no esté obligado a soportar jurídicamente”.*

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen, al no haberse acreditado la concurrencia de relación de causalidad entre el perjuicio alegado por el reclamante y la concreta actuación administrativa a que se refiere la reclamación.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 25 de junio de 2014