

Dictamen n.º: **220/25**

Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e
Interior**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **23.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de abril de 2025, emitido ante la consulta formulada por el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por VISÁN INDUSTRIAS ZOOTÉCNICAS, S.L., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del retraso en la tramitación del procedimiento para la calificación urbanística solicitada para llevar a cabo la ordenación y ampliación de las construcciones existentes en el complejo industrial ubicado en las Parcelas 34 y 104 del Polígono 2 del Catastro de Rústica, del término municipal de Arganda del Rey.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2022, el representante legal de la mercantil antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la demora de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior en la concesión de calificación urbanística instada para el acondicionamiento y ampliación del

complejo industrial dedicado a la producción de piensos para animales de renta y animales de compañía, que se localiza en Ctra. M-208, de La Poveda a Velilla de San Antonio, p.k. 0,500, en el término municipal de Arganda del Rey.

En el escrito se detalla que la sociedad reclamante desarrolla su actividad en las construcciones existentes, al amparo de la calificación urbanística concedida el 10 de octubre de 2011, y cuenta con licencia de obra, primera ocupación, y licencia de actividad. El 26 de febrero de 2016, presentó ante el Ayuntamiento de Arganda del Rey una solicitud de modificación de la calificación anteriormente concedida, para el acondicionamiento y ampliación de complejo industrial, con el objetivo principal de complementar la producción de piensos para animales de abasto y potenciar la fabricación de alimentos para perros y gatos “pet food”, mediante, por un lado, la construcción de nuevas edificaciones aledañas a las existentes y destinadas a la ampliación de las líneas de producción (pasando de 2 a 3), y por otro, la adecuación de las existentes para la mejora de la producción y de los espacios destinados al almacenamiento.

Considera que, al haberse remitido la solicitud a la Comunidad de Madrid, con fecha de entrada el 14 de junio de 2016, el procedimiento debería haberse resuelto en el plazo de 6 meses. Sin embargo, en fecha 19 de agosto de 2016, se emitió informe desfavorable por el Área de Planeamiento y Control Madrid Metropolitano 2, por dos motivos principales:

- El primero de ellos, relacionado con el uso pretendido, al entender que la actuación objeto de informe no podría ser autorizada por encontrarse en su gran mayoría dentro de suelo no urbanizable especialmente protegido, el cual no permite otro uso que el de explotación agrícola o forestal.

- El segundo, relacionado con las edificaciones existentes, al entender que las edificaciones ejecutadas no se correspondían con las autorizadas en la calificación obtenida.

Continúa refiriendo la reclamante que, ante ese informe desfavorable, contra el que formuló alegaciones, se recurrió ante la jurisdicción contencioso-administrativa por silencio administrativo, pero que la consejería retrasó aún más la resolución judicial del asunto, al resolver el procedimiento de calificación urbanística, mediante su denegación por Orden del Consejero nº 2079/18, de 12 de noviembre, cuando ya estaba el pleito concluso y pendiente únicamente de señalamiento para votación y fallo. La sentencia estimó parcialmente el recurso interpuesto, ordenando retrotraer el procedimiento administrativo a fin de que continuara el mismo con la emisión de los correspondientes informes sectoriales. Con posterioridad, añade la reclamante, que la consejería continúo retrasando la ejecución del proyecto, instándose la ejecución de la sentencia hasta que se adopta, en fecha 25 de noviembre de 2021, la Resolución del Director General de Urbanismo, por la que se declara la innecesidad de someter al procedimiento de calificación urbanística la actuación pretendida.

Tras el relato de los hechos contenido en la reclamación, se sostiene que se ha dilatado 5 años el procedimiento, bloqueándose el uso de la propiedad privada, por lo que resulta de aplicación el supuesto indemnizatorio que se contempla en el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, al considerar la calificación urbanística como un título habilitante de obras y actividades.

La reclamante cuantifica los daños y perjuicios en 5.689.075 euros, según informe pericial que aporta, de acuerdo con el siguiente desglose:

- 588. 612 €, por no disponer de la capacidad de producción ampliada y tener que encargar producción a dos competidores.

- 1.166. 443 €, por tener que trasegar carga entre la nave de Arganda del Rey y el nuevo almacén de Campo Real.

- 2.105. 923 €, como costes directamente ocasionados por la utilización de la nave de Campo Real, que se habrían evitado de disponer en Arganda del Rey de capacidad de almacenamiento ampliada.

- 865.623 €, por emplear otros dos almacenes logísticos de terceros, para cubrir las necesidades cambiantes de almacenamiento que la nave de Campo Real tampoco podía satisfacer.

- 38.580 €, de honorarios del arquitecto autor del malogrado anteproyecto que no dio lugar a ampliación alguna.

- 214.836 €, de coste por el inmovilizado financiero de la operación inmobiliaria de la nave de Campo Real.

- 709.059 €, de coste por el inmovilizado financiero valorado al 3% anual que suponen el resto de pérdidas económicas.

Al escrito, además de la citada pericial. se acompaña documentación administrativa y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de treinta de julio de dos mil veinte, referida en su relato,

Con fecha 3 de mayo de 2023 se presentó ampliación y corrección de datos de la pericial, en la que se fijan los daños en 5.683.743 euros.

A requerimiento del órgano instructor, la reclamante, mediante escrito fechado el 27 de junio de 2023, concreta los daños y perjuicios reclamados en la nueva cuantía fijada por su perito.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, el Área de Recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y se reclamó de la Dirección General de Urbanismo la remisión del expediente administrativo nº 86.208/2016, relativo a calificación urbanística en las parcelas 34 y 104 del Polígono 2, en el T.M. de Arganda del Rey.

Del citado expediente del que trae causa la reclamación cae extraer los siguientes datos:

1.- Con fecha 14 de junio de 2016, se elevó por el Ayuntamiento de Arganda del Rey a la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, solicitud de calificación urbanística instada por la mercantil Visan Industrias Zootécnicas, S.L., para la actuación de “Acondicionamiento y ampliación del complejo industrial dedicado a la producción de piensos para animales de renta y animales de compañía que se localiza en Ctra. M-208, de La Poveda a Velilla de San Antonio, p.k. 0,500, en Arganda del Rey, parcelas 34 y 104 del polígono 2 del Catastro de Rústica de dicho término municipal”.

2.- El documento técnico aportado, fechado en junio de 2015, se somete a valoración del Área de Planeamiento y Control Madrid Metropolitano 2 de la, entonces, Dirección General de Urbanismo y Suelo, respecto de la viabilidad urbanística de la actuación, emitiéndose por dicho Área informe técnico el 19 de agosto de 2016, en el que se concluye desfavorablemente dado que:

1) La ampliación ejecutada al amparo de la Calificación Urbanística otorgada, iniciada con anterioridad a su concesión en fecha 10 de octubre de 2011 y disconforme con el proyecto autorizado, no es

compatible con la clasificación del suelo donde se ubica, debiendo considerarse “fuera de ordenación”.

2) Dada la ampliación ejecutada, se consideran afectadas las competencias de los siguientes organismos: D.G. de Medio Ambiente; órgano competente en el Parque Regional del entorno de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, Área de Vías Pecuarias; D.G. de Carreteras; D.G. de Patrimonio Histórico.

3.- El día 29 de septiembre de 2016, se notifica a la entidad interesada trámite de audiencia con el que se da traslado del informe del Área de Planeamiento y Control de Madrid Metropolitano 2, concediéndosele un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos o justificaciones que estimase oportunas. A petición de la interesada, con fecha 1 de diciembre de 2016, se amplió el plazo para formular alegaciones.

4.- Con fecha 28 de diciembre de 2016 se presenta por la interesada escrito de alegaciones respecto del anterior informe, a la vista de las cuales, por el Área de Planeamiento y Control de Madrid Metropolitano 2, se emite un segundo informe de 17 de marzo de 2017, en el que se concluye, de nuevo en sentido desfavorable, al no considerar que existan argumentos en las alegaciones presentadas que motiven cambiarlo.

5.- A la vista de las alegaciones, se solicitó un segundo informe al Área de Planeamiento y Control de Madrid Metropolitano 2, que es emitido el 17 de marzo de 2017, en el que se concluye de nuevo en sentido desfavorable, al no considerar que existan argumentos en las alegaciones presentadas que motiven cambiarlo.

6.- Con fecha 27 de julio de 2017, por la mercantil Visan Industrias Zootécnicas S.L., se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su solicitud.

7.- El 12 de noviembre de 2018, se dicta la Orden 2079/18, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se desestiman las alegaciones presentadas y se deniega la calificación urbanística solicitada por Visan Industrias Zootécnicas, S.L, para llevar a cabo la Ordenación y Ampliación de las Construcciones existentes en el complejo industrial ubicado en las parcelas 34 y 104 del polígono 2 del Catastro de Rústica del término municipal de Arganda del Rey”, en virtud de la cual se resuelve el procedimiento desestimando la solicitud de calificación urbanística de 14 de junio de 2016, en base a los informes desfavorables emitidos.

8.- El 12 de diciembre de 2018, se interpone por la entidad Visan Industrias Zootécnicas, S.L. recurso de reposición contra la anterior Orden 2079/18, de 12 de noviembre de 2018, por la que se denegó la solicitud de calificación urbanística.

9.- El anterior recurso de reposición es desestimado en virtud de la Orden 603/2019, de 1 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden 2079/2018, de 12 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”, tomando en cuenta el nuevo informe emitido en vía de recurso por la Dirección General de Urbanismo y Suelo, de fecha 14 de marzo de 2019.

10.- El 30 de julio de 2020, por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, se dictó Sentencia núm. 464/2020, en cuya virtud se resuelve el Recurso Ordinario núm. 769/2017.

La citada sentencia estima parcialmente el recurso contencioso administrativo y condena a la Comunidad de Madrid a retrotraer el

procedimiento administrativo para que se recaben los informes sectoriales omitidos.

La sentencia es declarada firme el 30 de noviembre de 2020, de conformidad con el Decreto de firmeza de la Letrada de la Administración de Justicia de la citada Sala de lo Contencioso-administrativo.

11.- En fecha 5 de febrero de 2021 se solicitan informes sectoriales a la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático, Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, (ambas de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y Sostenibilidad), y a la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, con el siguiente resultado:

- El 8 de abril de 2021 se emite informe por la Subdirección General de Impacto Ambiental y Cambio Climático, en el que se indica que, dado que los informes urbanísticos remitidos son desfavorables no procede emitir informe relativo al procedimiento ambiental de aplicación para las ampliaciones cuya calificación urbanística se solicita.

- La Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales emite su informe el 6 de mayo de 2021, en el que concluye: *“Desde esta Unidad de Parques Regionales, y dado que los terrenos de la planta se encuentran localizados en los espacios Red Natura 2000 ZEC ES3110006 y ZEPA ES0000142, y en el Parque Regional del Sureste, informar que el crecimiento previsto, que casi duplica la superficie construida, podría generar impactos en los espacios protegidos en los que se localiza, en relación con afecciones al paisaje y a un aumento de la contaminación acústica y atmosférica generada por la planta.*

Por otro lado, varias de las naves proyectadas superan los 3000 m³ de volumen por lo que se debería pasar por trámite de evaluación de

impacto ambiental conforme a lo establecido en el PORN del Parque Regional”.

- El 5 de agosto de 2021 se emite informe por la Dirección General de Carreteras, en el que se dice: “*los cambios mencionados podrían producir afecciones sobre la conexión existente con la citada carretera, por lo que se considera necesario tramitar una nueva solicitud de autorización, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 29/1993, de 11 de marzo. La puesta en servicio de las instalaciones proyectadas está condicionada a dicha autorización, que podría requerir modificaciones en dicho acceso.*

Se considera conveniente que el proyecto técnico de calificación urbanística incluya condicionados relativos a la tramitación de las oportunas autorizaciones por parte de la Dirección General de Carreteras, de acuerdo con el título V de la Orden de 3 de abril de 2002, por la que se desarrolla el Decreto 29/1993, de 11 de marzo, Reglamento de la ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid en materia de accesos a la red de carreteras de la Comunidad de Madrid.

Para poder informar la propuesta de calificación urbanística por parte de la Dirección General de Carreteras se considera necesario incluir en la documentación unos planos con la zona de dominio público y zona de protección de la carretera, con el fin de determinar el cumplimiento de las limitaciones exigibles para éstas. Para la elaboración de estos planos se considera imprescindible la representación exacta de la arista exterior de explanación en el estado actual, es decir, la línea que divide el talud de la carretera con el terreno natural. Tanto las distancias exigibles como los usos permitidos vienen determinados en los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 3/91, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid”.

12.- El día 30 de abril de 2021, se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid la Orden 899/2021, de 29 de abril, de la

Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se dictan instrucciones generales sobre la innecesidad de someter algunas actuaciones a calificación urbanística con el fin de agilizar y facilitar la implantación de actividades propias del medio rural.

13.- Mediante Resolución del Director General de Urbanismo, de 25 de noviembre de 2021, se declara la innecesidad de la calificación urbanística, instada por la mercantil VISAN INDUSTRIAS ZOOTECNICAS, S.L., para la actuación de “acondicionamiento y ampliación del complejo industrial dedicado a la producción de piensos para animales de renta y animales de compañía” en las Parcelas 34 y 104 del Polígono 2 del Catastro de Rústica de Arganda del Rey.

La notificación a la mercantil interesada se efectuó el posterior día 29 de noviembre de 2021.

TERCERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2022, se solicitó a la Dirección General de Urbanismo, por el órgano instructor del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo emitido el 6 de marzo de 2023 con la siguiente conclusión: *“En primer lugar, que el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial solicitada prescribió al año a contar desde la notificación de la Orden nº 2079/2018, de 12 de noviembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se desestiman las alegaciones presentadas y se deniega la calificación urbanística para la ordenación y ampliación de las construcciones existentes en el complejo industrial ubicado en las Parcelas 34 y 104 del Polígono 2 del Catastro de Rústica del término municipal de Arganda del Rey (15 de noviembre de 2018), encontrándose, por tanto, prescrito, en exceso, en el momento en que se”*

ha presentado la solicitud de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, objeto del presente informe (24 de noviembre de 2022).

En segundo y último, lugar, que no se acredita el cumplimiento de los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración”.

Con fecha 12 de marzo de 2024 se concedió trámite de audiencia a la empresa reclamante que, tras solicitar una ampliación del plazo, presentó, el 5 de abril posterior, escrito de alegaciones en las que se opone al contenido del informe de la Dirección General de Urbanismo y se ratifica en su pretensión indemnizatoria.

De las citadas alegaciones se dio traslado a la Dirección General de Urbanismo, que emitió un nuevo informe fechado el 12 de septiembre de 2024. En este nuevo informe se rectifica la anterior consideración relativa a la prescripción, ratificándose en los demás aspectos de su informe de 6 de marzo de 2023.

Finalmente, con fecha 6 de marzo de 2025, la jefa del Área de Recursos de la Secretaría General Técnica, formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

CUARTO.- El 26 de marzo de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 172/25 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de

dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 23 de abril de 2025.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, 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 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La entidad mercantil reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la propietaria de los terrenos e instalaciones cuya calificación urbanística solicitó, así como ser perjudicada por los daños y perjuicios que, en su caso, la dilación en la estimación de su solicitud hubiera podido causar.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, a través de su consejería con competencias en Medio Ambiente y Urbanismo, por ser la Administración a quien correspondía la tramitación y resolución de la solicitud de calificación urbanística presentada por la interesada, en virtud de lo previsto en el artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo.

En el caso que nos ocupa, el daño derivado del eventual retraso en la tramitación del procedimiento conducente a obtener la calificación urbanística concluye al momento de su otorgamiento, que fue el 25 de noviembre de 2021, mediante resolución notificada el día 29 de ese mismo mes; por ello, la reclamación presentada el 24 de noviembre de 2022, resulta formulada en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedural y, así, se ha solicitado a los departamentos competentes el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes. Tras la audiencia se ha emitido un segundo informe de la Dirección General de Urbanismo, pero en el mismo no se introducen nuevos elementos, limitándose a modificar su anterior apreciación de la prescripción de la acción, acogiendo lo expuesto a tal efecto por la reclamante, por lo que ninguna indefensión se ha causado a la interesada con este nuevo

informe que obligue a retrotraer el procedimiento para conferir nueva audiencia.

Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- 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.

- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

En el ámbito urbanístico ha de tenerse en cuenta la normativa contenida en el TRLSRU que, en este ámbito, se integra en el régimen general de responsabilidad de las Administraciones públicas del artículo 149.1. 18^a de la Constitución (STC 164/2001, de 11 julio, F.J. 33º).

En concreto, el artículo 48 del TRLSRU recoge como supuestos indemnizatorios los siguientes:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán

indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incursa en dicha situación durante su vida útil.

- b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.*
- c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.*
- d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.*
- e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia”.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En la reclamación que nos ocupa, como se ha recogido en los antecedentes, se precisan y desglosan determinados perjuicios económicos derivados de los que consideran retraso en la calificación urbanística.

El fundamento legal que se invoca en su pretensión indemnizatoria es el artículo 48 d) del TRLSRU, en tanto consideran que ha existido, en primer lugar, una denegación improcedente y, finalmente un retraso en el otorgamiento de la calificación, estimando que desde la solicitud hasta la concesión final han transcurrido 5 años.

Sin embargo, como recogíamos en nuestro Dictamen 26/24, de 25 de enero, no cabe considerar que la calificación urbanística referida pueda considerarse un título administrativo habilitante de obras y actividades, cuya denegación improcedente determine el supuesto indemnizatorio previsto en el referido artículo 48 d) del TRLSRU, sino que dicho título viene referido, en el caso que nos ocupa, a la licencia urbanística, conforme resulta de lo dispuesto en los artículos 151 y 152 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

(en adelante, LSCM), referidos, respectivamente, a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística y a los actos sometidos a licencia urbanística.

En este punto conviene recordar que el régimen jurídico del suelo no urbanizable de protección, como es el caso, aparece contemplado en los artículos 28 y 29 de la citada LSCM. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de abril de 2013 (recurso 290/2011) «*en los preceptos citados se contempla expresamente el aprovechamiento o explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga. Ahora bien, otros aprovechamientos también pueden materializarse. Sin embargo, en estos otros se precisa de cierta habilitación por parte de la Administración porque no forman parte del contenido facultativo de la propiedad. Por ello, el párrafo primero del citado artículo 29 establece que "En el suelo no urbanizable de protección, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación previsto en la presente Ley, podrán autorizarse actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico"*».

El procedimiento de calificación aparece contemplado en los artículos 147 y 148 de la LSCM. Como explica la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de abril de 2013, «*esa autorización o habilitación de la posibilidad de realizar las instalaciones o edificaciones en este tipo de suelo no se concreta en un único acto. En realidad, se trata de un procedimiento complejo que consta de dos actos principales producidos por dos Administraciones Públicas distintas: la regional y la municipal. Sólo las instalaciones o edificaciones que reúnan la "autorización" de una y otra Administración pueden ser ejecutadas lícitamente. Una de dichas autorizaciones, la regional, es la denominada "calificación urbanística", y la otra, la municipal, es la tradicional licencia. Así, el artículo 148.4 de la citada Ley 9/2001 dispone que "la calificación urbanística legitima las obras de construcción o edificación y los usos o*

las actividades correspondientes, sin perjuicio de la necesidad de licencia urbanística en los términos de la presente Ley y de cualesquiera otras autorizaciones administrativas que, conforme a la legislación sectorial aplicable, sean igualmente preceptivas».

Y añade: “el otorgamiento previo de la calificación urbanística no conlleva como consecuencia jurídica inevitable el otorgamiento de la licencia municipal, y ello es así, no sólo por prevenirlo de forma expresa el ya citado artículo 148.4 de la Ley 9/2001, sino fundamentalmente por la naturaleza reglada de la licencia. En efecto, frente a una mayor o menor discrecionalidad de la Administración en el otorgamiento de la calificación urbanística, obviamente dentro de los márgenes previstos en la correspondiente norma legal, en la licencia municipal resalta su naturaleza rigurosamente reglada, de tal forma que, por una parte, no podrá exigirse o establecerse fuera y más allá de los supuestos específicos en que tal intervención resulta normativamente autorizada, y de otra parte, el examen del órgano competente para su otorgamiento deberá limitar su actividad un examen de la legalidad urbanística, de tal forma que su otorgamiento vendrá necesario cuando las obras o actividad pretendida sea conforme con las previsiones urbanísticas y, por el contrario, vendrá necesariamente denegada cuando no se acomode a dichas previsiones.

En todo caso, conviene poner de relieve que, en supuestos como el presente, la actividad pretendida sólo vendrá legitimada cuando se haya otorgado la pertinente licencia municipal. Con dicho otorgamiento o, en su caso denegación, queda concluido el procedimiento complejo administrativo que hemos reseñado (...).

En el procedimiento de concesión de la licencia la calificación urbanística, constituye una condición necesaria pero no suficiente. Esto es así porque el artículo 29 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001, del suelo de Madrid, establece que previa comprobación de la

calificación urbanística, los Ayuntamientos podrán autorizar en los suelos rurales dedicados al uso agrícola, ganadero, forestal o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, ahora bien, ello no significa que en caso de concederse la calificación urbanística cese la intervención del Ayuntamiento, que han de dar cumplimiento al mandato del artículo 152 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, según el cual la intervención municipal se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación”.

Por tanto, conforme a la normativa y jurisprudencia expuesta, es la licencia urbanística, y no la calificación urbanística, el título que autorizaría al interesado a realizar obras y actividades, y cuya denegación improcedente integraría el supuesto previsto en el artículo 48 d) del TRLSRU, a efectos indemnizatorios.

Considerando que la reclamante no ostenta en este momento la licencia municipal para sus nuevas actividades, los supuestos costes que dice haber sufrido no pueden vincularse al retraso en la calificación urbanística, ya que, aun cuando refiere que la licencia le va a ser concedida, la realización de las obras y la puesta en marcha de su nueva actividad ya no depende de la actuación de la administración autonómica y, una hipotética denegación de la licencia municipal haría irrelevante la tramitación urbanística controvertida.

Asimismo, la pretensión indemnizatoria debería ampararse en el régimen general de la responsabilidad patrimonial y no en las específicas previsiones contenidas en el TRLSRU.

En todo caso, es necesario recordar que, no todo retraso en la tramitación de un procedimiento conlleva *per se* el nacimiento de la

responsabilidad patrimonial. Para que exista la necesaria antijuridicidad de los daños es preciso que la dilación sea manifiesta e injustificada. La jurisprudencia viene razonando (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de julio de 2019 (Rec. 1023/2017) que “*el simple transcurso del plazo legalmente establecido para la resolución y notificación administrativa no es suficiente para el surgimiento de la responsabilidad administrativa. Sólo nos encontraremos ante un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, aquí Administración urbanística, cuando la demora sea ‘injustificada’, como se encarga de matizar el citado artículo 35.d) TRLS de 2008*” Así, la referida sentencia razona que el retraso en la concesión de la licencia urbanística no tendrá consecuencias, por ejemplo, en aquellos casos en que el plazo legal para el dictado de la resolución sea suspendido para la realización de distintos trámites o para la subsanación de defectos de la propia solicitud, o cuando sea causa de la actuación del propio administrado (Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2011). También se ha considerado justificado el retraso en aquellos supuestos en que la demora es consecuencia de una dificultad objetiva de la aplicación de la normativa urbanística; supuesto este último analizado, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006 (Rec. 3347/2002).

Se sostiene por la entidad reclamante que se ha producido un retraso de 5 años en la concesión de la calificación, pero obvia las vicisitudes habidas desde la solicitud hasta su otorgamiento, habiendo existido de por medio un procedimiento contencioso administrativo iniciado en el año 2017, concluido por sentencia que no adquirió firmeza hasta el 30 de noviembre de 2020.

Así, analizando el *iter* de la solicitud urbanística, cabe indicar que la misma tuvo entrada el 14 de junio de 2016, fue informada en dos

meses en sentido desfavorable y, dándose audiencia a la ahora reclamante en septiembre de ese mismo año, no presentó alegaciones hasta el posterior 28 de diciembre. Por tanto, se aprecia una demora inicial en la tramitación solo imputable a la propia interesada.

Posteriormente, ante la confirmación de la conclusión desfavorable por nuevo informe de 17 de marzo de 2017, la reclamante, conocedora del sentido desestimatorio que iba a tener la resolución expresa, interpone recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, que luego es confirmada por la Orden 2079/2018, de 12 de noviembre. Ciertamente, resulta inexplicable que se dejara trascurrir más de un año desde la emisión del segundo informe desfavorable hasta que se dictó la resolución expresa, pero ello no resultó trascendente en el devenir del procedimiento en tanto, como hemos señalado, la reclamante era perfecta conocedora del sentido desfavorable que iba a tener su pretensión, por lo que ejerció su derecho a acudir a la vía jurisdiccional sin esperar a una resolución expresa.

No será, como hemos señalado, hasta el 30 de noviembre de 2020, cuando adquiere firmeza la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de julio de 2020, dictada en el recurso 769/2017, seguido contra la desestimación de la calificación urbanística solicitada por la ahora reclamante. Sin embargo, está resolución judicial condena a retrotraer el procedimiento administrativo para someter la solicitud urbanística a determinados informes sectoriales, no siendo ninguno de ellos favorables a la pretensión de la interesada.

Finalmente, mediante Resolución del Director General de Urbanismo, de 25 de noviembre de 2021, se declara la innecesidad de la calificación urbanística, instada por la mercantil., para la actuación de “acondicionamiento y ampliación del complejo industrial dedicado a la producción de piensos para animales de renta y animales de compañía” en las Parcelas 34 y 104 del Polígono 2 del Catastro de

Rústica de Arganda del Rey; pero esta resolución tiene como único fundamento la recién publicada Orden 899/2021, de 29 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se dictan instrucciones generales sobre la innecesariedad de someter algunas actuaciones a calificación urbanística con el fin de agilizar y facilitar la implantación de actividades propias del medio rural.

Lo expuesto evidencia que tras un retraso inicial en la tramitación de su solicitud por causa de la propia reclamante, medio un procedimiento contencioso administrativo en el que se acordó la retroacción del procedimiento por la omisión de informes que resultaron desfavorables, viéndose finalmente favorecida la reclamante por una norma inexistente al momento de presentar su solicitud que, de no haberse aprobado esa nueva norma, hubiera previsiblemente sido desestimada a la vista de los informes sectoriales emitidos, resultando así intrascendente la mayor o menor celeridad en la obtención de esos informes.

Por otra parte, la anulación por el Tribunal Superior de Justicia de la desestimación anterior tampoco ampararía la pretensión indemnizatoria. Cabe señalar que esa denegación de la solicitud de la reclamante se fundaba en un informe técnico desfavorable en el que se valoró y motivó suficientemente la falta de viabilidad urbanística, en función de la normativa urbanística que resultaba aplicable, sin el que Tribunal reconociera en su sentencia la calificación pretendida, sino la necesidad de recabar informes sectoriales que, como hemos visto, resultaron desfavorables a la calificación.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse daño antijurídico atribuible al servicio público.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 23 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 220/25

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid