

Expediente: 23/2023

Objeto: Responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra por los daños ocasionados por la denegación de la autorización ambiental de la instalación de granja de vacuno y planta de biometanización.

Dictamen: 37/2023, 22 de diciembre de 2023

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de diciembre de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejero,

siendo ponente doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 9 de junio de 2023 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo en el expediente de responsabilidad patrimonial presentado por... e ..., por los daños ocasionados por la denegación de la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada de la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos en el término municipal de Caparroso, para su ampliación desde 3.450 hasta 7.200

cabezas de ganado vacuno adulto de leche (12 naves de ganado) y cambio de funcionamiento a régimen termófilo de la planta de biometanización.

A la petición del dictamen se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyéndose la propuesta de resolución desestimatoria de la misma. Habiéndose solicitado por escrito del Presidente del Consejo documentación complementaria, ésta ha sido remitida en cuatro veces, teniendo la última recibida en este Consejo fecha de entrada del 18 de diciembre de 2023.

I.2ª. Reclamación de responsabilidad patrimonial

Con fecha 28 de diciembre de 2021 la sociedad cooperativa limitada ... e ... (en adelante, ...) presentan ante el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra reclamación de responsabilidad patrimonial solicitando la reparación de unos daños globales de 19,119 millones de euros. Estos tendrían su origen en la denegación por Resolución 850E/2018, de 30 de octubre, del Director General de Medio Ambiente, de una Autorización Ambiental Integrada (en adelante AAI), confirmada por Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que fueron posteriormente anuladas en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que determinaron el retraso en la ejecución o materialización del proyecto de ampliación de la explotación ganadera de las reclamantes por tal actuación de la Administración.

En el escrito de reclamación se refieren los siguientes:

a) Antecedentes y hechos en los que se fundamenta la reclamación

1.- Por Resolución 2.275/2010, del Director General de Medio Ambiente y Agua, se concede a ... y ... Autorización Ambiental Integrada, formulándose declaración de impacto ambiental para la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización en Caparrosos. Esta era una autorización única para la actividad de ambas entidades.

2.- Con fecha 18 de enero de 2013, ... y ... presentan instancia solicitando la ampliación de la explotación de 3.450 a 7.200 vacas adultas lecheras, la ampliación de nuevas instalaciones en la granja y el cambio de HTN del régimen termófilo de la planta de biometanización.

3.- Por parte del Servicio de Calidad Ambiental se dispuso, con fecha 19 de febrero de 2013, que la modificación solicitada tuviera que ser considerada como sustancial, con requerimiento de nueva Autorización Ambiental Integrada.

4.- Se procedió a su tramitación y, tras obtener los informes favorables y procederse a la exposición pública del expediente, el Departamento de Medio Ambiente formuló propuesta de resolución favorable, con fecha 22 de diciembre de 2015. En ella se hacía constar el ajuste del expediente al «Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental aprobado por el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, incluyéndose en el procedimiento las actuaciones en materia de evaluación ambiental previstas en la Ley 21/2013, de 21 de diciembre, de evaluación ambiental», así como la incorporación de «las nuevas disposiciones y requisitos establecidos por la Directiva 2010/75/EU, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, la cual introdujo diversas modificaciones en la legislación de prevención y control integrados de la contaminación, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de dicha Directiva».

5.- Notificada la propuesta de resolución favorable de 22 de diciembre de 2015, el Consejo de Administración de ... acordó iniciar el plan de negocio aprobado en febrero de ese año. Este consistía en incrementar la producción de recría propia para abordar la ampliación del número de vacas adultas de leche, e iniciar la contratación de equipos y materiales necesarios para la ampliación, por entender que «la concesión de la AAI se producirá de manera inmediata».

6.- El expediente administrativo se paralizó y, ante la inactividad, con fecha 28 de marzo de 2017 se pidió expresamente al Departamento la concesión de la AAI, indicando que sólo faltaba la firma de la Directora General, que estaba pendiente desde el 22 de diciembre de 2015.

Con fecha 26 de mayo de 2017, entendiéndose que cabía tal petición, se presentó una declaración responsable para el inicio de la actividad. Esta petición fue rechazada por Orden Foral 273E/2017, manifestándose expresamente que se no había concluido el procedimiento de la AAI.

7.- La Dirección General de Medio Ambiente solicitó y recibió un informe complementario del Servicio de Ganadería de 26 de junio de 2017, sobre la ampliación de la explotación ganadera de ..., en el que se concluía que: «La normativa actual sanitaria o de ordenación zootécnica no impide la instauración de una macroexplotación como la actual o incluso mayor con la ampliación que se plantea».

8.- Tras la notificación de la propuesta de resolución favorable, se inició la ampliación proyectada aumentando progresivamente la cabaña ganadera con cría propia y las obras de construcción previstas para la ampliación. En agosto de 2017, se requirió la paralización inmediata de las obras mediante Resolución 362E/2017, de 28 de julio, procediéndose al precintando de las obras.

9.- Con fecha 21 de septiembre de 2017 el Departamento dictó propuesta de resolución desfavorable, basándose en un único informe jurídico del Servicio de Medio Ambiente.

10.- Con fecha 6 de octubre de 2017, se formularon alegaciones en las que se recordaba al Departamento que la propuesta desfavorable no tenía amparo, apoyo o fundamento en un cambio normativo o en un informe técnico.

11.- Por Resolución 850E/2018, de 30 de octubre, de la Directora General de Medio Ambiente, se denegó expresamente la autorización ambiental integrada con base en el Informe del Servicio Jurídico de Medio

Ambiente de 1 de septiembre de 2017, afirmándose que *«ante la falta de certeza de que se cumplan las exigencias ambientales y de funcionamiento de la actividad; de los riesgos sanitarios de una actividad como la pretendida conlleva a una situación que ha llevado al Departamento a la denegación expresa. Las circunstancias han cambiado sustancialmente en el tiempo transcurrido desde la primera propuesta favorable»*.

12.- Se alega por la parte reclamante el premeditado retraso en la resolución, indicándose que, a la vez que se instó el recurso de alzada, se aprobó por el Gobierno de Navarra el Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo, sobre condiciones higiénico sanitarias de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

13.- Recurrida en alzada la Resolución 850E/2018, de 30 de octubre, se desestimó por Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, reforzando la fundamentación jurídica respecto a la primera que se basaba en ese informe jurídico de septiembre de 2017.

El escrito de reclamación señala que las nuevas circunstancias aducidas para justificar la denegación se referían a infracciones y expedientes sancionadores que no eran tales, bien porque se remontaban al inicio de la actividad o no guardaban relación con la AAI. Se dice que los referidos con anterioridad a esa fecha eran conocidos por la Administración cuando se redactó y notificó la propuesta de resolución favorable de diciembre de 2015. Otros no se conocían ni cuando se emitió la Resolución 850E/2018 de 30 de octubre, que es el acto que deniega la AAI, ni cuando se evacuó el informe jurídico de septiembre de 2017 que le sirvió de fundamento. Y otros estaban en trámite y se habían incoado para dotar de «alguna cobertura a la actuación administrativa».

14.- Interpuesto recurso contra las citadas resoluciones ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJN (RCA 76/2019), se dictó la Sentencia de 21 de diciembre de 2020, que declaró contrarias a derecho

tanto la Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, como la Resolución 850E/2018 de 30 de octubre, por la que se denegó la autorización ambiental integrada; «declarándose expresamente el derecho de mi representada a la AAI conforme a la propuesta de resolución de 2015, que fija los condicionantes para su ejercicio».

b) Fundamentación jurídica.

Como cuestión previa primera se aduce en el escrito de reclamación que la «Administración persigue el limitar el tamaño de las explotaciones ganaderas, impidiendo tanto la implantación de nuevas explotaciones como el incremento de las existentes» bajo el paraguas del Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo. Se pone de relieve que se «recurrió el Decreto Foral ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto que limitaba el número de cabezas de ganado en explotaciones ganaderas de vacuno de leche. Y la Sala del Tribunal Superior de Justicia, por sentencia nº 114, de 8 de junio de 2020, estimó el recurso interpuesto y anuló el Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo».

Se afirma que, tras la propuesta de resolución favorable del 22 de diciembre de 2015 de esa Administración, se actuó en el convencimiento de que sólo faltaba el acto formal de firma por la Dirección General, que la notificación de la concesión de la AAI sería inmediata, y que se procedería a su notificación. No obstante, cuando se presentó la declaración responsable, se dictó la Orden Foral 273E/2017, manifestando que no había concluido el procedimiento, y se procedió a la paralización de las obras, que fue atendida de inmediato por mi representada. Se dice que: «No solo se le ordenó la paralización precintando las obras, sino que se continuó sin resolver el expediente, con el más absoluto silencio, sabiendo que esta actitud era la más perjudicial para mi mandante. Además, la Administración procedió a incoar los oportunos expedientes sancionadores por presuntas infracciones de inicio de ampliación de obras sin licencia e incremento de número de cabezas de ganado», poniéndose de relieve la anulación de las sanciones y decisiones contenidas a tal respecto en las sentencias de la Sala nº 37/2021,

dictada en grado de apelación (rollo 323/2020) el 11 de febrero de 2021, que estimó el recurso contencioso interpuesto contra la Orden Foral 16E/2019 y sentencia nº 292/2021, de 3 de noviembre.

Se señala que se «cuenta con licencia de obras concedida por Resolución del Ayuntamiento de Caparroso de 26 de septiembre de 2019, en ejecución de la sentencia judicial firme nº 162/2019, de 3 de julio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Pamplona, que declaró el derecho a que se le concediera»; «licencia (que) fue completada por Resolución nº 29/2020, de 23 de enero de 2020, del Alcalde del Ayuntamiento de Caparroso, ya que la Resolución de septiembre anterior no incluía todas las construcciones a las que mi representada tenía derecho de conformidad con el Proyecto presentado para la AAI».

También se abunda en que se ha tenido conocimiento de que «al recibir la notificación de la Resolución 222E/2021, de 12 de marzo, de concesión de Autorización Ambiental Integrada, dictada por el Director General de Medio Ambiente en ejecución de la referida sentencia de la Sala de 22 de diciembre de 2020, que en TRES ocasiones se elevó la propuesta de resolución favorable de diciembre de 2015 a la firma por parte del Directora General para la concesión de la AAI solicitada el 18 de enero de 2013: el 1 de abril de 2016; el 1 de agosto de 2016, siendo rechazada el 16 de agosto; y el 10 de marzo de 2017, siendo rechazada el 15 de mayo de 2017». Y se detalla el contenido dispositivo del Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJN nº 163/2021, de 22 de noviembre, que declara la nulidad de pleno derecho de la Resolución 222/2021, de 12 de marzo (de concesión de AAI en ejecución de sentencia), y la nulidad de pleno derecho de la Orden Foral 293/2021, de 8 de octubre, que resuelve el recurso de alzada presentado contra aquella, requiriendo a la Administración demandada para el cumplimiento del fallo.

Como cuestión previa segunda se describe la trayectoria profesional ..., plan de actividad proyectado y actuaciones que tuvieron que desarrollar por la paralización de las obras por el Gobierno de Navarra en agosto de 2017, perjuicios experimentados y proyecto de

Se transcribe el contenido de la STSJ de Navarra de 21 de diciembre de 2020, poniéndose de relieve que el «ilícito administrativo se funda en un informe jurídico no vinculante, que contraviene todos los informes técnicos legalmente exigidos y las propuestas de resolución favorables, y que denegó una autorización ambiental a la que mi representada tenía pleno derecho desde la propuesta de resolución favorable de 2015», que constaban todos los informes preceptivos en sentido favorable y que estos informes no fueron revocados, y la existencia de dos pronunciamientos judiciales de la Sala posteriores a la sentencia (Sentencia nº 37/2021 y Sentencia nº 292/20219) que refrendan esta cuestión. Afirmándose que la actuación del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, no sólo resulta ilícita, sino que constituye una anomalía manifiesta.

En cuanto a la reclamación de responsabilidad patrimonial, ésta se fundamenta en la normativa aplicable y jurisprudencia sobre los requisitos que han de concurrir para ello con carácter general, entre otras, la STS de 22 de abril de 2016, y apreciación particular respecto a la anulación de los actos de la Administración -STS 2425/2016 de 14 de noviembre-, transcribiéndose el contenido de ellas.

El escrito de reclamación recuerda la jurisprudencia en materia de lucro cesante, recogiendo lo señalado, entre otras, por la STSJ de Navarra, de 26 de abril de 2017, número 186/2017, y señalándose que la mera anulación de actos administrativos no da derecho a indemnización, sino que deben concurrir el resto de requisitos. En relación con el requisito de la antijuricidad y el daño, por su similitud con el caso, se transcribe la STSJ de Aragón 327/2015, de 15 de octubre, y, en cuanto al daño (concreto y antijurídico) y nexo causal, la STS de Baleares 135/2012 de 21 de febrero y SAN de 30 de marzo de 2011. También se recoge la doctrina jurisprudencial sobre el lucro cesante que se recogen en las SSTS de 24 de febrero de 2009 (recurso 8195/2004) y 30 de noviembre de 2010 (recurso 1540/2009).

En cuanto al análisis que se realiza del caso se señala la existencia de 1º) una revisión jurisdiccional de la actuación de la Administración, recogida en la STSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de

diciembre de 2020, de la que se desprende que la actuación de la Administración no fue razonada ni razonable, porque la concesión de la AAI tiene un carácter eminentemente reglado y no discrecional; 2º) una demora de la actuación de la Administración, bajo apariencia de buen derecho, por la aprobación del Decreto Foral 31/2019 y expedientes sancionadores constantes, con un retraso interesado de tres años en la resolución del expediente; 3º) un daño antijurídico, que se desprende del contenido de las sentencias antes referidas y dictadas por el TSJ de Navarra; y 4º) un daño real efectivo y evaluable económicamente que debe ser reparado integralmente por la Administración que concreta un lucro cesante.

c) Cuantificación de los daños

Sobre la base del extenso informe pericial de la consultora independiente de Londres, Reino Unido, ..., se valora la paralización y retraso del proyecto de ampliación, en la cifra de 19,199 millones de euros:

a) Por daños en el periodo histórico 2016 a 21, con fecha de valoración de 31 de diciembre de 2021: 9,888 millones de euros.

b) Por daños en el periodo de previsión por un CMPC nominal antes de impuestos del 7,5% para el año 2022: 9,311 millones de euros.

La reclamación finaliza solicitando que se estime la pretensión y que se indemnice en la cantidad indicada conforme al informe pericial redactado por Don... y su equipo, de la consultora de Londres, Reino Unido, ..., que se acompaña a la reclamación, con la actualización e intereses que procedan hasta el completo pago.

I.3ª. Instrucción del expediente de responsabilidad patrimonial

Primero.- Con fecha 7 de enero de 2022 se notifica a ... y ... que la reclamación presentada de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por la denegación de la AAI solicitada el 18 de enero 2018, y anulada por el TSJ de Navarra, ha tenido entrada el día 28 de diciembre de 2021 en el Registro del Departamento con nº 2021/1466019.

Segundo.- Con fecha 17 de enero de 2022, se solicita por la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente al Servicio de Ganadería, órgano instructor del procedimiento, y al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático la emisión de informes respecto de la reclamación presentada.

Tercero.- Con fecha 31 de marzo de 2022, se emite acta por parte del Departamento en la que se hace constar que:

«Tanto la reclamación como el informe realizado por ...,... se basan en un cálculo de daños sobre la base de una serie de datos económicos, no obstante, no se adjunta a la reclamación documentación alguna que acredite la veracidad de dichos datos o su fundamento. De este modo, en el informe citado se indica lo siguiente:

“En nuestra evaluación, nos hemos basado en la siguiente información y documentos:

- Datos históricos relativos a las finanzas de ... durante el periodo 2016–21, incluyendo ingresos, costes y volúmenes.*
- El plan de negocio de ... de febrero de 2015, en el que se recogen sus previsiones de ingresos y costes para el periodo 2015–22 bajo el supuesto de que el proyecto de ampliación se inicie en 2016.*
- El plan de negocio de ..., con fecha de abril de 2021, en el que se recogen sus previsiones de ingresos y costes para el periodo 2021–25 bajo el supuesto de que el proyecto de ampliación se inicie en 2021.*
- Datos macroeconómicos históricos y prospectivos (por ejemplo, inflación y tipos de interés) en España.*

(...) Para el periodo de daños históricos (2016 al final de 2021), basamos nuestro análisis principalmente en los datos financieros históricos reales y en el plan de negocio que preparó ... para respaldar el proyecto de expansión en 2015. Los daños históricos deben actualizarse hasta la fecha de valoración de diciembre de 2021, para lo que utilizamos la tasa anual libre de riesgo en España. Para el periodo posterior a 2021, también nos basamos en un plan de negocio similar preparado por ... en 2021 para respaldar la expansión actual. Como último paso, se descuentan los flujos de caja futuros hasta nuestra fecha de valoración. A diferencia de los daños históricos, debido a la incertidumbre que conlleva la previsión de los flujos de caja futuros, es necesario descontar los daños futuros por el coste medio ponderado del capital, que refleja el perfil de riesgo de ...”».

Justificándose, sobre la base de los artículos 67 y 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), la petición de información adicional: «Respecto al informe pericial presentado para la valoración y cuantificación económica del daño reclamado, documentación justificativa que avale los datos económicos extraídos del citado informe».

Esta fue requerida a la parte reclamante con fecha 4 de abril de 2022, con suspensión del plazo y advertencia de que de no remitirse la preceptiva documentación solicitada en un plazo de quince días se le tendría por desistida de su petición.

Cuarto. - Con fecha 4 de mayo de 2022, ... y ..., procedieron a la subsanación y aclaración del informe de..., solicitándose la protección de datos e información empresarial aportada.

Quinto.- Posteriormente, con fecha 12 de mayo de 2022, la Administración volvió a requerir a ... y ... nueva documentación, con el fin de «que la empresa identifique con detalle toda la información de base utilizada para realizar el cálculo que aparece en las hojas Excel DOC A6, hoja PYG fila 152 y siguientes bajo el epígrafe “Gestión de Residuos”, que deberá incluir tanto la producción y gestión de estiércoles y purines como de otros residuos», con suspensión de plazo y advertencia de que de no remitirse la documentación requerida en un plazo de quince días se le tendría por desistidos de su petición.

Por escrito firmado el 9 de junio de 2022 se dio respuesta a este requerimiento, adjuntando la documentación solicitada, manifestando lo siguiente:

1º.- ... e ... comparten AAI, obligándose la primera a suministrar todos los purines de la explotación ganadera a la segunda, que a su vez se obliga a valorizarlos en la producción de biogás; y ello explica que para ... el impacto del apartado gestión de residuos sea pequeño.

2º.- Que para dar respuesta al detalle toda la información de base utilizada para realizar el cálculo que aparece en las hojas Excel DOC A6, hoja PYG fila 152 y siguientes bajo el epígrafe “Gestión de Residuos”, del informe pericial de ..., se han de adjuntar las facturas que explican y/o soportan el total de gastos incluidos en esta partida, y la partida de costes sobre la cual se pide esta información es muy pequeña, representa menos del 0.1% del total de costes operacionales entre el 2015 y 2020, y entre 1.4% y 1.9% de los costes de higiene y sanidad sobre el mismo periodo. Por ello, se indica, que estos costes tienen un impacto ínfimo en el total de daños cuantificado por ... en su informe pericial.

3º.- Se desea mantener la protección de todos los datos aportados a esa Administración a través del Informe Pericial y los documentos justificativos que lo avalan, advirtiéndose que toda la información se encuentra protegida por la Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) y contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, desarrollada por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales y la Ley 15/2007, de e 3 de julio, de defensa de la competencia.

Sexto.- Por Resolución 550E/2022, de 13 de junio, del Director General de Medio Ambiente, se procede a la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución, justificada en «la extensión y complejidad tanto técnica, como económica y jurídica que entraña el expediente en su conjunto, tanto por el escrito de reclamación presentado por las entidades titulares de la instalación, como por la ingente cantidad de documentos complementarios, de carácter pericial, que lo acompañan y cuya ampliación y complementación ha debido ser requerida por esta Administración a efectos de una mejor comprensión y examen más exhaustivo de la documental presentada».

Séptimo.- Con fecha 8 de febrero de 2022, el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, emite informe en el que se indica que, revisada la información disponible por ese Servicio:

«a) Hasta el 25/02/2011, fecha en la que se concedió la autorización de apertura parcial, que permitía la entrada en funcionamiento de las primeras cuatro naves, el titular no estaba autorizado a introducir ninguna cabeza de ganado en la instalación, pero, sin embargo, ya desde, al menos, 01/07/2010, el número de cabezas censadas de vacas adultas en la instalación era superior a 2.000.

b) Entre el 25/02/2011 y el 25/05/2017, fecha en la que presentó la declaración responsable de puesta en marcha de las naves 5 y 6 y, por ello, obtuvo la autorización de apertura para el desarrollo completo de la actividad, el titular sólo estaba autorizado a desarrollar la actividad con un censo de 2.300 vacas adultas, que es la cantidad que, proporcionalmente, correspondía a las primeras cuatro naves. Sin embargo, en ese periodo, el censo real de ganado en la instalación siempre superó 2.300 vacas adultas, llegando a alcanzar 5.798 vacas al finalizar dicho periodo.

c) Hasta el 25-05-2017, el titular no declaró responsablemente y certificó, la ejecución y puesta en marcha completa (3.450 cabezas de vacas adultas y 6 naves ganaderas) del proyecto correspondiente a la primera autorización ambiental integrada.

d) En consecuencia, en relación con la primera autorización ambiental integrada, el funcionamiento de la instalación siempre se ha llevado a cabo superando las condiciones autorizadas por las respectivas autorizaciones de apertura:

–Hasta el 25/02/2011, porque no disponía de ninguna autorización de apertura, pero ya se había introducido ganado en la instalación.

– Entre el 25/02/2011 y el 25/05/2017, porque el censo de ganado era superior a 2.300 cabezas de vacas adultas correspondientes a la autorización de apertura parcial.

– A partir del 25/05/2017, porque el censo de ganado era superior a 3.450 cabezas de vacas adultas correspondientes a la autorización de apertura total.

f) Por otra parte, a partir del 01/06/2012, se ha incumplido la primera autorización ambiental integrada porque el censo de ganado en la instalación era superior a 3.450 vacas adultas, que era la cantidad máxima autorizada. Teniendo en cuenta que las medidas correctoras y las condiciones de funcionamiento establecidas en una autorización ambiental son proporcionales al nivel e intensidad de la actividad desarrollada, se concluye que el funcionamiento de la actividad habría estado desarrollándose sin las debidas garantías medioambientales, al menos, desde el 01/06/2012.

g) El titular nunca ha presentado declaración responsable y certificación de que el proyecto de ampliación (7.200 cabezas y 12 naves ganaderas) haya sido ejecutado y se haya realizado la puesta en marcha, conforme a las condiciones establecidas en la propuesta de resolución sometida a trámite de audiencia con fecha 22-12-2015, la cual recoge las condiciones que han sido finalmente autorizadas en aplicación de la Sentencia nº 333/2020, de 21 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

h) Sin embargo, el número de cabezas de ganado censado en la instalación se ha ido incrementando progresivamente, hasta alcanzar un total de 6.200 cabezas de ganado adulto en fecha 27-12-2021, lo cual significa que en la instalación se ha desarrollado un nivel de actividad de explotación de vacas lecheras superior al previsto en la primera autorización ambiental integrada, única que dispone de puesta en marcha autorizada, y muy cercano al nivel de actividad previsto en la segunda autorización ambiental integrada, que no dispone de puesta en marcha autorizada.

i) La declaración responsable presentada con fecha 26-05-2017 pretende justificar que el proyecto técnico es adecuado para ejecutar las obras de ampliación cumpliendo los requisitos legales, pero no se corresponde con una declaración responsable de puesta en marcha conforme a la normativa vigente, la cual debe ser presentada una vez ejecutada la instalación e incluir la certificación de que dicha ejecución se ha llevado a cabo cumpliendo lo dispuesto en la autorización ambiental integrada concedida.

i) En toda la argumentación que ha presentado la empresa no aparece nada sobre el tratamiento de estiércoles y purines y los hipotéticos costes en que la empresa ha incurrido hasta ahora y los que hubiera incurrido en caso de haberse desarrollado el Plan de negocio pretendido por la empresa».

El informe alude, además, a que 01-04-2016 el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático (en aquella fecha Servicio de Economía Circular y Agua) elaboró una propuesta de resolución concediendo la autorización ambiental integrada, solicitada con fecha 18-01-2013, para el proyecto de ampliación, si bien ésta fue rechazada con fecha 16-08-2016, por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por considerar necesario realizar, previamente, una verificación extraordinaria del cumplimiento por parte del titular del Plan de producción y gestión de estiércol y digestato.

También se abunda en que la segunda propuesta de resolución favorable del 10-03-2017 del Servicio de Economía Circular y Agua se denegó por entender indispensable un informe actualizado del Servicio de Ganadería. Se incide en la propuesta de denegación en el informe del Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 01-09-2017 en atención a la falta de certeza de que se cumplieran las exigencias ambientales y de funcionamiento de la instalación, y riesgos sanitarios, en la que se fundamentó la propuesta denegatoria de autorización ambiental integrada del Servicio de Economía Circular y Agua de 21-09-2017, las alegaciones a dicha propuesta por la parte afectada y la Resolución 850E/2018, de 30 de octubre, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se deniega la autorización ambiental integrada solicitada, así como la Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, que desestimó el recurso de alzada contra aquella resolución.

Concluyéndose que «A la vista de lo anteriormente expuesto, en modo alguno, puede considerarse a este Servicio como la unidad orgánica cuyo funcionamiento haya podido generar la lesión que origina la reclamación de responsabilidad patrimonial».

Octavo.- Con fecha de 8 de agosto de 2022, el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, emite nuevo informe en atención a la documentación adicional aportada. En él se indica que ésta «no aportaba ninguna información económica sobre la gestión de estiércoles y purines originados en ... y que son tratados en Únicamente citan que ambas empresas tienen obligación una de entregar y la otra de tratar los purines producidos por aquella, sin concretar ninguna implicación económica de dicha gestión ni si la tiene la aplicación posterior del digestato en fincas de cultivo que realiza ..., cuestión que ha quedado sin aclarar». Y se señala que se ha solicitado a la sociedad pública ..., de forma complementaria, un informe de valoración sobre el posible lucro cesante como consecuencia de la denegación de la autorización a la parte reclamante, que se ha entregado a éste y que se aporta para su valoración.

Noveno.- Con fecha 31 de agosto de 2022, la representación letrada de la Compañía aseguradora del Gobierno de Navarra, ..., sucursal en España, presenta alegaciones. En ellas, con cita jurisprudencial, manifiesta que, en el presente caso, no concurre el requisito de la antijuricidad, pues la denegación de la autorización se enmarca «dentro del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración que dictaminó de forma razonada la denegación en su resolución al existir un margen de apreciación para la Administración de los motivos por los cuales no se concedía la licencia solicitada, sin perjuicio de que posteriormente en un procedimiento judicial se haya determinado que la denegación era nula por entender que dichos motivos no eran suficientes para no ser otorgada».

Se indica, igualmente, el límite de la cobertura del siniestro de la póliza suscrita que, según el apartado A) Responsabilidad Civil General”, letra w), fija como sub límite «para la cobertura de los perjuicios patrimoniales puros por denegación o concesión de permisos o licencias de 150.000€ por siniestro y 300.000€/año». Indicándose que «... solo respondería de 150.000€ al estar la póliza limitada a esta cuantía para el caso del perjuicio patrimonial por denegación de licencia, que establece este sub límite de 150.000€ por siniestro».

Décimo.- Con fecha 9 de septiembre de 2022, la Sección de Producción Animal del Servicio de Ganadería, emite informe respecto del censo de animales de la explotación ganadera ES310650000126 de Caparroso, en el que se detalla el número de cabezas de la explotación por meses desde su inicio.

Décimo primero.- La sociedad pública ..., a petición del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, emite informe, con fecha 10 de octubre de 2022, sobre el lucro cesante. Tras delimitar el objeto del informe y la metodología empleada, se definen los principales indicadores en la comparación de explotaciones ganaderas. Se cuestionan los datos tomados como referencia para la emisión del informe presentado por la parte reclamante y elaborado por don En el informe se indica que:

«Como criterio general, el cálculo del lucro cesante va a basarse en el producto de multiplicar el margen esperado por vaca por el número de vacas que no pudieron incorporarse al rebaño en los años sucesivos.

El margen por vaca va a ser el resultado de dividir los beneficios declarados en los sucesivos años derivados de la contabilidad por el número de vacas existentes en cada momento, corregido en los ingresos y gastos que se entiendan fijos y no escalables por vaca...

El número de vacas utilizado es el aportado por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que difiere ligeramente del aportado por la empresa.

Asimismo, desde el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente se solicita que se realice una estimación del lucro cesante teniendo en cuenta el incremento de los resultados de la empresa al no limitarse al censo de vacas autorizado el 25/2/2011, es decir 3.450 vacas, durante los años 2014 y 2015...

Los criterios empleados son los siguientes:

- Los años 2014 y 2015 la empresa ha tenido un censo superior al autorizado, lo que ha generado beneficios extraordinarios.
- A partir de la propuesta favorable de diciembre de 2015 para crecer hasta 7.200 vacas, se propone un crecimiento con las pautas planteadas en el plan de negocio, es decir un incremento del 9% y 6% los dos primeros años (realización de inversiones) y un incremento anual del 30% hasta llegar al nuevo censo autorizado, hecho que se produce en 2019. Por lo tanto, en los años 2016 y 2017 no se produce ningún lucro cesante ya que tiene un número de vacas superior al previsto en su plan de negocio (siguiendo el incremento planteado en el mismo) tras la autorización de aumento de censo. Sin embargo, a partir de 2018 la empresa tiene un número de vacas inferior al previsto en su plan de negocio, generando así el lucro cesante que se calcula a continuación»

En cuanto a los resultados se señala que:

«Para este cálculo se parte de los resultados por vaca declarados por la empresa entre 2013 y 2020 (...)

En estos resultados hay componentes claramente escalables en función del número de vacas y otros que no.

- Los ingresos ligados al rebaño lechero son totalmente escalables, al igual que los costes variables.
- Los costes denominados fijos se escalan en el valor de la correlación que se da en las explotaciones de ...

- Los ingresos que declara la empresa desligados de la producción lechera, no son escalables. Entre ellos, los trabajos a terceros, trabajos para inmovilizado o ingresos extraordinarios.
- El ingreso por subvenciones tiene un tratamiento especial, ya que hay subvenciones fijas que no varían con el incremento del número de vacas (subvenciones disociadas) y otras que si lo hacen (subvenciones asociadas). Tal y como se aprecia en la Tabla 9, la subvención vinculada al nº de vacas es el de "Ayuda asociada voluntaria" que en declaración de 2019 era de 341.983,73 €, si bien también podría darse que parte de esta ayuda correspondiera a otras producciones con ayuda asociada

BENEFICIARIOS DE AYUDAS PROCEDENTES DE LOS FONDOS FEAGA/FEADER.

Beneficiario VALLE DE	Medida		
	Código	Nombre	Importe (euros)
ODIETA SCL Navarra 31799 Odieta		TOTAL	470.039,78
	II.1	Régimen de pago básico	72.547,15
	II.10	Reembolso de créditos prorrogados del ejercicio anterior	6.257,18
	II.4	Pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente	37.748,82
	II.7	Ayuda asociada voluntaria	341.983,73
	IV/A.18	Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas [Med. 13]	11.502,90

Subvención acoplada primeras 75 vacas	120,06	123,54	126,15	127,99	128,78	128,2
Subvención por vaca a partir de 75	60,03	61,77	63,07	63,99	64,39	64,1

Para calcular el valor actual de las diferencias de resultado anuales, se utiliza el mismo criterio que el planteado en el informe pericial de ..., es decir, el tipo de interés de los bonos del Estado Español.

Tabla 11.- Resultados obtenido y previstos 2013-2021

AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VALOR ACTUAL
nº vacas real	3.450	3.955	4.426	4.786	5.078	5.559	5.206	5.415	5.336	
nº vacas autorizado	3.450	3.450	3.450	7.200	7.200	7.200	7.200	7.200	7.200	
INCREMENTO PLAN DE NEGOCIO A PARTIR DE AUTORIZADO	3.450	3.450	3.450	4.769	5.067	6.600	7.200	7.200	7.200	

DIFERENCIA REAL AUTORIZADO	0	-505	-976	-	-	1.041	1.994	1.785	1.864	
RESULTADO CON AUTORIZACION Y PLAN DE NEGOCIO €	3.474.142	4.305.541	4.362.462	5.298.998	5.297.775	5.873.285	5.465.976	6.780.210	6.805.601	
RESULTADO REALIZADO €	3.474.142	4.935.772	5.596.596	5.317.423	5.308.906	4.979.821	3.965.016	5.174.089	5.089.963	
LUCRO CESANTE €	0 €	-630.231	-1.234.134	0	0	893.464	1.500.960	1.606.121	1.715.637	3.751.752,82

En este escenario, el valor actual del lucro cesante sería de 3.751.753€...».

Décimo segundo.- Con fecha 13 de octubre de 2022 la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente emite un extenso informe jurídico, en el que se enumeran los antecedentes de hecho referidos, y en la fundamentación jurídica, reconoce que la reclamación de responsabilidad patrimonial se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto dado que la STSJ de Navarra nº 333/2020, de 21 de diciembre, se notificó a la reclamante el 30 de diciembre de 2020. Se analiza la competencia y procedimiento, reproduciendo el contenido de las cuestiones previas incluidas en el escrito de reclamación de responsabilidad, efectuando diversas consideraciones generales respecto a la responsabilidad patrimonial, con cita del artículo 106.2 de la Constitución Española, los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y la Sentencia del Tribunal Supremo 1736/2016, de 22 de abril (ECLI:ES:TS:2016:1736).

En cuanto a la relación de causalidad, transcribe lo señalado por el Consejo de Navarra en su Dictamen 41/2017, de 9 octubre, rechazándose la afirmación de las sociedades reclamantes sobre que la actuación de la Administración no fue razonada, ni razonable, y que incurrió en una demora incalificable y contraria a todo derecho, carente de la más elemental diligencia debida. Para ello se enumera los principales hitos del procedimiento de la concesión de la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada, afirmándose que ello pone de manifiesto la complejidad de la tramitación de los expedientes de autorización de las instalaciones sometidas a AAI, indicándose que desde que se presenta la solicitud de ampliación de la instalación en enero de 2013 hasta que se

emite la propuesta de resolución favorable en diciembre de 2015 transcurren tres años completos, por «el riesgo que en sí mismas implican dichas instalaciones». Ello se justifica en la normativa comunitaria en la materia (Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 y Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010), como la legislación foral (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental derogada por la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental).

Se indica que el procedimiento no resulta rápido, y que con carácter previo al inicio de la actividad es imprescindible que se haya obtenido la autorización de apertura, o se haya presentado y admitido la declaración responsable de puesta en marcha con el fin de verificar que lo realmente ejecutado se corresponde con lo autorizado. Se asevera que las instalaciones autorizadas por Resolución de 11 de noviembre de 2009 no podían funcionar al 100% hasta el 27 de septiembre de 2017, y que en ello nada ha tenido que ver la administración; que la instalación estaba funcionando a pesar de no tener la declaración responsable presentada, declaración que además se presentó ya una vez caducada la AAI, y que el potencial contaminador de la explotación conllevaba necesariamente a que la toma de decisiones se tuviera que realizar bajo el principio de precaución y prevención. Y señala que la propia STSJ de Navarra de nº 333/2020, de 21 de diciembre, reconoce que la Administración tiene margen de valoración para la AAI.

Tras recoger las exigencias que son conformes a las directivas comunitarias sobre prevención y control integrados de la contaminación, la normativa de aplicación transpuesta (Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación) y STS nº 754/2017 de

4 mayo, se abunda en la doctrina atinente a que la mera anulación de actos administrativos no comporta, por sí sola, la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial, ni genera automáticamente el derecho de indemnización.

Se afirma que, en el presente caso, la decisión administrativa ha sido razonada y razonable y, tras referir el contenido de la STSJ de Navarra nº 333/2020, de 21 de diciembre, se indica que aunque se reconociera en la sentencia que «no procedía la denegación de la autorización por cuanto las irregularidades achacadas no eran de tal relevante entidad ni cuantitativa ni cualitativamente que supusieran un riesgo medioambiental, pero esto no significa que automáticamente la conducta de la administración deba ser calificada como “antijurídica”». A tal fin se advierte que la potestad sancionadora y determinación de si un incumplimiento en materia de medio ambiente resulta relevante le corresponde al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, así como la determinación de si existen riesgos medioambientales. Y se señala que, según los informes, no se garantizaba un cumplimiento adecuado de las condiciones fijadas en la autorización ambiental porque había incumplimientos calificados como “relevantes” o “muy relevantes”, afirmándose que, conforme al Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, cualquier incumplimiento de las condiciones establecidas en la AAI es una infracción grave. Se reconoce que la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, establecía la posibilidad de distinguir entre incumplimientos graves y leves de las condiciones ambientales fijadas en la AAI, que el TSJ de Navarra calificó como infracciones leves los incumplimientos de la AAI y la Ley Foral de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental, ha subsanado la “ilegalidad” que se producía con la Ley Foral 4/2005 -por cuanto las normas autonómicas en materia de medio ambiente pueden ser más restrictivas pero nunca menos-. Por todo ello, se considera que, «la calificación de las posibles infracciones quizá no pudiera servir para denegar la autorización ambiental integrada, pero dicha calificación no determina que la conducta de la Administración haya de ser calificada de antijurídica».

Se dice que la Resolución 850E/2018, de 30 de octubre, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio no plasmó correctamente el riesgo medio ambiental de los incumplimientos detectados de ... y ..., comportamiento de éstas que debe ser valorado teniendo en cuenta toda su actividad, y que actualmente existen incumplimientos que han supuesto la incoación de diligencias previas en vía penal. Se alude a la existencia de dos balsas de almacenamiento de estiércoles sin impermeabilización, que la parte reclamante inició las obras de las instalaciones y aumentó el número de vacas, así como que la actuación de la Administración se debió al fin de protección del medio ambiente y aplicabilidad del principio de “in dubio pro naturaleza”, por lo que, en caso de duda, la Administración ha de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar el medio ambiente.

Se abunda que la instalación de cría intensiva de ganado vacuno y el esparcimiento de estiércol contribuyen significativamente a la emisión de agentes contaminantes a la atmósfera y el agua. Y se detallan los procedimientos sancionadores y sentencias dictadas al respecto (Sentencia 37/2021, de 11 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Expediente sancionador 0002-SAMA-2017-000010); Sentencia 292/2021, de 3 de noviembre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. (Procedimiento sancionador 0002-SAMA-2018-000382).

También se alude al expediente sancionador incoado por Resolución 478E/2021, de 20 de mayo, del Director General de Medio Ambiente a ... y ... como presuntos responsables de una infracción muy grave del artículo 75.1.a) y otra grave del artículo 75.2 b) a la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, con la transcripción de todo su contenido, señalándose que éste se encuentra suspendido por las diligencias de una posible comisión de ilícito penal; lo cual se entiende que justifica las dudas sobre la repercusión de la actividad en la protección del medio ambiente, que eran más que razonadas y razonables.

Se insiste que la actividad desarrollada por las sociedades debe ser valorada en su conjunto y no de modo individualizado, afirmándose que «se han ejecutado cambios de uso sin autorización para la puesta en cultivo de terrenos con el fin de poder abastecer a las vacas de la instalación; en segundo lugar se ha aumentado el número de vacas lo que a la vez conlleva el aumento de la cantidad de estiércoles producidos, los cuales se tratan en la planta de biometanización (por lo que habría que revisar los datos de la gestión de la planta de biometanización); y, en último lugar, se ha distribuido el digestato y la fracción líquida del digestado en forma contraria a lo previsto en su autorización ambiental integrada, esparciéndose también de forma incorrecta en las parcelas en las que se han producido cambios de uso sin autorización».

Se señala que, según los datos del Servicio de Agricultura y Ganadería, respecto de las autorizaciones emitidas, había un exceso de vacas en enero de 2013, momento de presentación de la solicitud de modificación de la autorización ambiental integrada, ya que tenía más vacas de las que podía disponer. Hasta diciembre de 2015 hay periodos en los que se disponía de más de 4.500 vacas adultas, lo que entraña un número superior de las 2.000 vacas autorizadas; al igual que hasta el 27 de septiembre de 2017, que no se da por válida la declaración responsable presentada de autorización de apertura, respecto a la Resolución 2275/2009, de 11 de noviembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, con autorización de 3.450 vacas adultas de producción de leche con una reposición de 2.920 novillas y terneras. También se alude a que con fecha 21 de febrero de 2022, el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático ha requerido a las titulares la presentación de la declaración responsable parcial, asociada a la parte ampliada de la instalación de la granja, así como la documentación detallada en el punto duodécimo de la Resolución 1383 E/2021, de 27 de diciembre, del Director General de Medio Ambiente, y que se ha dado el visto bueno a la Declaración responsable de apertura con fecha 18 de agosto de 2022.

De este histórico, se afirma, que queda demostrado que «había dudas más que razonables de que la concesión de la modificación de autorización

ambiental pudiera perjudicar al medio ambiente, siendo la finalidad de este Departamento, la protección del medio ambiente en su conjunto»; que «había generado un replanteamiento de las circunstancias que concurrían, considerándose suficientes para resolver en sentido contrario al previsto en la propuesta de resolución sometida a trámite de audiencia con fecha 22 de diciembre de 2015».

Con alusión a los dictámenes del Consejo de Navarra 6/2021, de 9 de marzo, y 41/2017, de 9 octubre, se señala que el examen de la antijuridicidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, sino desde la perspectiva de sus consecuencias lesivas en relación con el sujeto que reclama la responsabilidad patrimonial, en cuyo caso ha de estarse para apreciar dicha antijuridicidad a la inexistencia de un deber jurídico de soportar dichas consecuencias lesivas. Y se reseña que: «no se ha provocado un daño antijurídico por cuanto como ha quedado reflejado a lo largo de la presente propuesta de resolución, las interesadas han ido ejecutando obras, haciendo modificaciones de las instalaciones y aumentado el número de vacas como práctica habitual y constante desde su inicio, siendo estos hechos plenamente reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en las sentencias relacionadas con la imposición de sanciones, siendo así que en dichas sentencias se anulan las sanciones impuestas por el aumento de vacas y la ejecución y puesta en marcha de instalaciones sin la correspondiente autorización ambiental integrada, al estimar el derecho a reconocer concedida dicha autorización en los términos de la propuesta de resolución de 22 de diciembre de 2015. Procede reiterar una vez más, que dichas sentencias no amparan el derecho a funcionar desde diciembre de 2015, siendo así que todavía no se ha podido declarar como válida la declaración responsable de apertura de dicha modificación».

En cuanto al requisito de que el daño sea indemnizable, se indica que los datos presentados por ... no son los que se refleja en el informe pericial presentado por la mercantil, que parte además de la base de que a finales de 2017 habría obtenido la declaración responsable. Se advierte que la fecha de la que parte el estudio, diciembre de 2017, en las instalaciones ya

se disponía de 5.440 vacas adultas, 795 novillas y 1.371 terneros, es decir 7.606 animales y las obras ya se encontraban en ejecución; lo que le ha generado beneficios extraordinarios.

Por lo que se refiere al lucro cesante, se niega que proceda, considerándose que son meras expectativas, ya que las actividades ganaderas se han visto seriamente perjudicadas por la actual coyuntura originada por el conflicto bélico de Ucrania. No obstante, se reconoce que se ha solicitado informe sobre este aspecto a la sociedad pública ..., que será analizado conjuntamente con los aportados por la Sección de Producción Animal del Servicio de Ganadería.

El informe concluye que procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por ... y ... por los daños ocasionados por la denegación de la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada de la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos en el término municipal de Caparroso, para su ampliación desde 3.450 hasta 7.200 cabezas de ganado vacuno adulto de leche (12 naves de ganado) y cambio de funcionamiento a régimen termófilo de la planta de biometanización, por no concurrir en el presente caso los requisitos de relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

Décimo tercero.- Con fecha 21 de octubre de 2022 se notifica a ... y ... el oficio de concesión del trámite de audiencia y acceso al expediente administrativo. Éste solicita que se le dé traslado del informe completo de ..., remitiéndosele la documentación.

... y ... presentaron alegaciones, con fecha 14 de noviembre de 2022, en las que indica lo siguiente.

El objeto de la reclamación patrimonial es la actuación llevada a cabo por ese departamento en relación con la AAI promovido por la suscribiente y ..., el 18 de enero de 2013, expte. 001-0038-2013-000002, no las actuaciones anteriores respecto de la anterior petición de AAI que concluyó con la resolución 2275/2009, de 11 de noviembre, del Director General de

Medio Ambiente. Y lo importante para la presente reclamación es que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su Sentencia de 21 de diciembre de 2020, realiza una detallada valoración de la actuación Administración en el expediente de AAI promovido por mi representada, el 18 de enero de 2013, expte. 0001-0038-2013-000002, para concluir que no fue razonada ni razonable, porque la concesión de la AAI tiene un carácter eminentemente reglado y no discrecional.

Se pone de relieve que si bien existe un margen de valoración jurídica en la estimación de los requisitos exigidos, en la valoración técnica para garantizar el menor impacto ambiental y la salud de las personas, y la valoración de la finalidad de tal autorización, *sólo cabe la denegación de la AAI cuando se concluye la inminencia de un riesgo ambiental que resulta incuestionable en el proyecto del concreto solicitante.*

Se alude a lo indicado en la STSJN de 21 de diciembre de 2020, respecto a que las irregularidades imputadas por la Administración en el funcionamiento de la actividad no constituían fundamento suficiente para apreciar un «incuestionable e inminente riesgo medioambiental» que determinara la denegación de la AAI; y que ello excedía del margen de apreciación técnica reconocido a la Administración, por lo que la actuación de la Administración no fue razonada ni razonable.

También se aduce a la existencia de un retraso interesado de tres años en la resolución del expediente e intento de generar un aparente buen derecho para fundar la resolución, con la aprobación del Decreto Foral 31/2019 que limitaba el tamaño de las explotaciones. Se dice que «esa apariencia de derecho se proyectó mediante expedientes sancionadores constantes que proyectasen al exterior un funcionamiento irregular y anormal de la actividad ganadera intensiva y fundar así artificialmente una resolución desfavorable carente del sustrato material y técnico necesario, porque en el expediente constaban todos los informes favorables a la concesión de la AAI, con propuesta de resolución favorable de 22-12-2015 y anexos». Y que «cuando se reiteró por escrito la solicitud de concesión de la AAI y, poco

después, se presentó declaración responsable, fue entonces cuando de manera inmediata se dictó la Orden Foral 273E/2017 (manifestando el Departamento que no había concluido el procedimiento) y, se procedió a la paralización y precinto de las obras, que fue atendida de inmediato por mi representada».

Se señala que se han recurrido las sanciones y éstas se han anulado, así como que la Sala ha declarado y reconocido «que mi representada disponía de título jurídico desde diciembre de 2015, cuando se le notifica la propuesta de la resolución favorable de la AAI». También transcribe lo indicado por la sentencia nº 37/2021, dictada en grado de apelación (rollo 323/2020), el 11 de febrero de 2021, que estimó el recurso contencioso interpuesto contra la Orden Foral 16E/2019, declarando que:

«... el criterio de la Sala en relación al otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada solicitada por la parte actora con fecha 18 de enero de 2013, y las sanciones impuestas por las infracciones referidas al exceso de cabezas de ganado y a la habilitación de dos fosas de hormigón armada para bombeo de la fracción líquida de digestato a las balsas de almacenamiento, deben ser anuladas y dejadas sin efecto, toda vez que, si bien es cierto que el art. 13.1 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental establece el carácter previo de la autorización ambiental integrada, en el momento de la incoación del procedimiento sancionador, el día 12 de mayo de 2017, la Administración debía haber otorgado a las demandantes la Autorización Ambiental Integrada solicitada, en los términos recogidos en la propuesta de resolución favorable de fecha 22-12-2015 que establece las condicionamientos pertinentes.

En consecuencia, si la Administración hubiese concedido la AAI, a la que las apelantes tenían derecho, no constituiría infracción ni el exceso de cabezas de ganado respecto a la autorización inicial, ni la habilitación de dos fosas de hormigón armado para bombeo de la fracción líquida de digestato a las balsas de almacenamiento».

Igualmente se refiere a lo indicado por la sentencia nº 292/2021, de 3 de noviembre, que recuerda anteriores sentencias (SST de 21 de diciembre de 2020 y 11 de febrero de 2021) sobre sanciones impuestas por hechos análogos:

«... los términos de la propuesta favorable de AAI de 22 diciembre 2015 avalada por esta Sala... De modo entonces que no es cierto que las obras e instalaciones ejecutadas y el mayor número de cabezas de ganado no cuenten con ningún tipo de autorización, pues vienen avaladas por título jurídico suficiente la AAI reconocida por sentencia firme».

Además de la antijuricidad de la actuación de la Administración se considera que existe una antijuricidad del daño. Este daño se ha producido «en una materia (la medioambiental) en que la jurisprudencia dispone que tiene un carácter eminentemente reglado y no discrecional, y, como quiera que mi representada cumplía con todos los requisitos y presupuestos legalmente establecidos, la Administración solo podía denegar la Autorización Ambiental Integrada ante un inminente e incuestionable riesgo ambiental; lo que NUNCA se produjo».

Se señala que «la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJN, en todas sus decisiones jurisprudenciales ya referidas al caso, ha razonado que la valoración hecha EXCEDE ABSOLUTAMENTE del margen de apreciación técnica reconocido a la Administración, porque las irregularidades achacadas no son de tan relevante entidad ni cuantitativa ni cualitativamente». Concluyendo que el daño antijurídico no ha sido razonable.

En cuanto al daño que resulta resarcible, se abunda en la proyección de crecimiento y plan de negocio que se pretendía seguir, medidas adoptadas y el informe pericial de ..., elaborado por don ... y su equipo de expertos; concluyéndose que se encuentran acreditados los daños reclamados que son los reales y efectivos.

Efectúa diversas consideraciones en relación con el informe de fecha 8 de febrero de 2022, emitido por el Servicio de Economía Circular y Agua, en el que se pone de relieve que se contaba con una propuesta favorable de concesión de la AAI para la solicitud de fecha 18 de enero de 2013 del proyecto de ampliación, y que fue rechazada con fecha 16 de agosto de 2016 por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al considerar necesaria una verificación extraordinaria. Se alude a

que «una segunda propuesta de resolución favorable a la concesión, elaborada con fecha 10-03-2017 por el Servicio de Economía Circular y Agua, fue de nuevo rechazada, con fecha 15-05-2017, por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por considerar indispensable para resolver que hubiera un informe actualizado emitido por el Servicio de Ganadería». Y se destaca que este informe «se limita a informar del vacío legal existente para limitar el tamaño de las explotaciones y de su opinión favorable a tramitar un reglamento que limite el tamaño de las explotaciones. Pero el Servicio de Ganadería ni revocó el anterior informe favorable que había emitido en el expediente ni tampoco emitió otro complementario contrario al primero». Indicándose que la propuesta de resolución desfavorable, de 21 de septiembre de 2017, dictada por el Servicio en ese mismo expediente administrativo «se basaba, única y exclusivamente, en un informe político, ni preceptivo ni vinculante, del Servicio de Medio Ambiente». Fue ese Servicio el que sin apoyo en ningún otro informe técnico nuevo negativo o en un cambio de normativa de aplicación, que exigiera un nuevo trámite o cumplimiento de nueva normativa, dictó una propuesta de resolución desfavorable.

Se reseña que ... había obtenido autorización del servicio de ganadería para la explotación ganadera en marzo de 2010, tras haber obtenido la AAI de 2009, así como que el Departamento de Ganadería ha autorizado todos los movimientos de ganado de la explotación, desde los inicios, y ha tenido conocimiento exacto y en cada momento del número de cabezas de ganado existente en la explotación. Reseñándose que se confunde de manera deliberada el número de cabezas de ganado de vacas adultas con el de novillas y con el de UGMs. Los datos que maneja el Departamento de Medio Ambiente no coinciden con los de Servicio de Ganadería, ni con el libro de explotación, así como que habiéndose incoado expedientes sancionadores nunca ha habido condena alguna sobre el número de cabezas de ganado.

Se indica, además, que las sentencias dictadas y vinculadas a la AAI no sólo han anulado los actos de la administración, sino que han declarado que «teníamos derecho a ella desde la propuesta de resolución de 2015 y, como no ha sido posible, está abriendo la puerta al reconocimiento de

responsabilidad de ese Departamento que es objeto de la presente reclamación».

En cuanto al informe de ..., se advierte que su petición y contenido demuestra la fortaleza y robustez jurídica y económica de la presente reclamación; discutiéndose su contenido por limitarse al cálculo del lucro cesante siguiendo criterios técnicos del Departamento. Con base en el contrainforme de ... a la pericial de ... se cuestionan los presupuestos metodológicos y empíricos, que se consideran incorrectos y que entiende que infraestiman el daño, así como que no tenga en cuenta la explotación ganadera en su conjunto, que no se limita a la venta de carne.

El Informe del Servicio de Régimen Jurídico de Medio Ambiente se rebate, señalando las siguientes cuestiones.

En primer lugar, que «el Departamento de Medio Ambiente, tramitó la petición de AAI de 18 de enero de 2013 incoando el oportuno expediente, y solicitando todos los informes sectoriales a los distintos Departamentos y Servicios competentes, quienes se pronunciaron favorablemente a la solicitud de modificación de la AAI. Se sometió el expediente a información pública sin que se presentaran alegaciones; y, por ello, se dictó, en ese expediente, una propuesta de resolución favorable de acuerdo con el art. 22 DF 93/2006, de 28 de diciembre, de desarrollo LFIPA, motivada y justificada, y acorde en todo al ordenamiento jurídico, y en la que, tal como se desprende de su sola lectura, se declara que se ajusta a toda la normativa exigible: foral (Ley Foral Ambiental 4/2005 y DF 93/2006), estatal (Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental y Ley 16/2002 de Contaminación) y comunitaria (Directiva 2010/75/UE sobre las Emisiones Industriales)... Solo quedaba el acto formal de la firma de la Directora General que, de acuerdo con esos informes y con esa propuesta, concediera la autorización ambiental solicitada, sin margen de discrecionalidad alguna».

En segundo lugar, que «el expediente se paralizó hasta el 21 de septiembre de 2017, cuando se notifica otra propuesta desfavorable (resolución de 21 de septiembre de 2017), sin nuevos informes técnicos que

le sirva de apoyo para el cambio de criterio, y sin cambio alguno en la normativa de aplicación. Propuesta desfavorable sin soporte técnico y jurídico alguno, basada exclusivamente en un informe del Servicio Jurídico de 1 de septiembre de 2017, del que se desprende que no habían surgido circunstancias sobrevenidas que exigieran la revisión de las condiciones establecidas por la propuesta favorable de declaración ambiental». Esta fue la única base «para la Resolución 850E/2018, de la Directora General de Medio Ambiente, que deniega expresamente la solicitud de la AAI».

Se afirma el funcionamiento anormal del servicio público en atención a que:

«No es razonable que el Servicio de Economía Circular haya elevado en tres ocasiones propuesta de resolución favorable y la Dirección General las haya rechazado con motivaciones de “dos líneas” y “tres líneas”. Tampoco lo es que conscientemente, haya paralizado en expediente 36 meses y, sólo cuando mi representada solicita tener por resuelta la petición por silencio administrativo, 10 ó 15 días después se cambie de criterio y se dicte propuesta de resolución desfavorable, con base en un informe jurídico inconsistente. Y, finalmente, haya demorado 13 meses más desde la propuesta de resolución desfavorable hasta la firma de la resolución 850E/2018, de 30 de octubre de 2018 (las alegaciones de ... son de 6 de octubre de 2017).

No procede ahora entrar en todo el iter administrativo y procesal que, además, provocó la cuestión del silencio administrativo -provocado por la administración y que respondía a una hoja de ruta estudiada por el Departamento-, un totum revolutum generado y consciente (primero se notifica la Resolución 850E/2018, y después la OF 161E/2018).

Este calculado actuar de la administración ni fue ajustado al ordenamiento jurídico ni fue razonable ni razonado.

Añadir a lo anterior que el único motivo era que la pretendida actividad ganadera no encaja en el MODELO GANADERO o de explotación ganadera de esa administración.

Finalmente, y dentro de la hoja de ruta, se aprobó el DF 31/2019, de 20 de marzo, por el que se establecen las condiciones higiénico sanitarias de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que limitaba el número de cabezas de ganado en explotaciones ganaderas de vacuno de leche conforme a su modelo ganadero.

Recurrido a la jurisdicción contenciosa por ..., se dictó sentencia por la Sala del TSJN el 8 de junio de 2020, estimando el recurso, y dejando sentada la siguiente doctrina:

“Lo cierto es que el DF recurrido limita el tamaño de las explotaciones ganaderas aspecto crucial éste que, en lo que se refiere al sector bovino, tampoco el Estado lo regula, como tampoco lo hacen otras Comunidades Autónomas y lo cierto es también que al limitar el tamaño de la explotación se restringen derechos del titular de la explotación ... Lo cierto y seguro es que con la disposición reglamentaria se viene a impedir la ganadería intensiva de gran tamaño”».

Finalmente, se destaca que la existencia o no de expedientes sancionadores, incluso antes de la propuesta favorable de 22 de diciembre de 2015, o con posterioridad a ella, no pueden ser un motivo para justificar la denegación de la modificación sustancial de una AAI. Los incumplimientos atribuidos no eran tales ni cuantitativa ni cualitativamente. La valoración de los presuntos incumplimientos debía referirse a la fecha del informe del Servicio Jurídico de 1 de septiembre de 2017, y los referidos eran anteriores a la propuesta de resolución favorable del 22 de diciembre de 2015 o posteriores a la emisión del informe; no habiendo cambiado las circunstancias entre ambos periodos de tiempo.

Como conclusiones se extraen las siguientes:

«1ª.- Es una realidad que la anulación de un acto administrativo no presupone en líneas generales la responsabilidad administrativa, sino que además es necesario la concurrencia y acreditación de todos los requisitos establecidos normativamente para la declaración de tal responsabilidad de las administraciones públicas con carácter general, modulados con la especificidad de la responsabilidad por anulación de actos en vía judicial, según doctrina jurisprudencial reseñada.

2ª.- Se ha acreditado la existencia de un daño antijurídico, y que ese daño causado guarda relación directa de causa-efecto con esos actos anulados por la jurisdicción contenciosa: OF 25E/2019, de 6 de marzo de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente que desestimó el recurso de alzada y Resolución 850E/2018 de 30 de octubre, que denegó la autorización ambiental integrada solicitada el 18 de enero de 2013.

3ª.- Hemos acreditado la antijuridicidad del daño, porque tales actos que no estaban ni motivados ni justificados, es decir, que la actuación

administrativa anulada por la jurisdicción contenciosa no ha sido ni razonada ni razonable, como se le exige a la administración cuando ejerce potestades eminentemente regladas y entran en juego conceptos jurídicos indeterminados.

4ª.- Se ha acreditado que, en nuestro caso, concurren todos esos requisitos exigidos, siendo de especial intensidad tanto la antijuricidad del daño causado como la ilegalidad de éste, por lo que no hay deber jurídico de soportar el perjuicio causado tanto por la ilegal denegación de la AAI solicitada como, en consecuencia, por el retraso en llevar a cabo la ampliación solicitada amparada en la AAI indebidamente denegada y a la que teníamos pleno derecho.

5ª.- La Administración ha ocasionado a mi representada un daño real, efectivo y evaluable económicamente, y lo acredita mediante el encargo de la valoración de los daños sufridos por la paralización y retraso de su proyecto de ampliación, a la consultora independiente de Londres especialista en esta materia,

El informe pericial elaborado por Don ... y su equipo, de ..., estima los daños en la suma de 19,199 millones de euros.

6ª.- Se ha acreditado que los daños se inician en el momento de producirse efectivamente la lesión (en enero de 2016); en la fecha en la que se nos debía conceder la autorización solicitada de manera inmediata, tras la propuesta de resolución favorable el 22 de diciembre de 2015 que contenía todos los condicionantes de la actividad (el expediente estaba concluso y debidamente tramitado); todo ello de acuerdo con la doctrina seguida por la Sala del TSJN, tanto en la Sentencia nº 333 de 21 de diciembre de 2020 y Auto dictado en incidente de ejecución, como en las otras dos sentencias de la Sala que guardan relación con aquella (Sentencia nº 37/2021, dictada en grado de apelación (rollo 323/2020) de 11 de febrero de 2021 y Sentencia nº 292/2021, de 3 de noviembre).

Por esa razón, el daño, conforme al cálculo que realiza el referido informe pericial de ..., se inicia en enero de 2016 (cuando se debió conceder la AAI y se toman decisiones por parte de ... al faltar solo el acto formal de concesión de la AAI), y se extiende hasta diciembre de 2022, fecha en la que se concluirá el proyecto de ampliación de la explotación ganadera a la que teníamos derecho de acuerdo con la doctrina de la Sala del TSJN y que fue ilegalmente denegada.

7ª.- Los perjuicios causados, por tanto, se concretan en la indebida e ilegal denegación de la AAI, por no estar razonada ni ser razonable, y, en consecuencia, en el lucro cesante sufrido por el consiguiente retraso en llevar a cabo el proyecto que finalmente no podrá materializarse

hasta diciembre de 2022, cuando teníamos derecho a hacerlo conforme a la propuesta de resolución de diciembre de 2015.

8ª.- Acreditamos, además, que todos los informes emitidos durante la tramitación del expediente confirman la robustez y solvencia desde el punto de vista jurídico y económico de la reclamación presentada.

9ª.- Se ha causado un daño antijurídico a ..., que es una cooperativa familiar navarra, esto es, local, de capital íntegramente navarro, que desarrolla su actividad ganadera principal en Caparroso, Navarra, integrada en la sociedad y en el territorio de Navarra».

Las alegaciones finalizan reiterando la petición de estimación de la responsabilidad patrimonial instada por los daños causados por la denegación de la AAI por Resolución 850E/2018 de 30 de octubre, del Director General de Medio Ambiente, confirmada por Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Medio Ambiente, actos que han sido anulados por Sentencia nº 333, de 21 de diciembre de 2020 de la Sala del TSJ de Navarra, y, por el consiguiente retraso en la realización del proyecto de ampliación de la explotación ganadera que se computan desde enero de 2016 hasta diciembre de 2022, cuantía fijada en 19,199 millones de euros, con las actualizaciones que procedan.

Décimo cuarto.- Con fecha 24 de marzo de 2023 la sociedad pública ..., a petición del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, emite informe en respuesta a las alegaciones presentadas por ... y el contrainforme presentado por ..., en el que defiende sus estimaciones.

Décimo quinto.- Con fecha 3 de mayo de 2023 se solicita a la Sección de Producción Animal del Servicio de Ganadería para que indique si procede hacer algún tipo de aclaración respecto al informe emitido por la sociedad pública ..., contestando ésta que no tiene nada que añadir ni objetar.

Décimo sexto.- Finalmente, con fecha 9 de mayo de 2023, ... presenta escrito en el que solicita que se continúe con la tramitación del expediente y se concluya con la estimación de la reclamación de responsabilidad administrativa presentada.

1.4ª. Propuesta de resolución

La propuesta de resolución plantea la desestimación de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, considerando que no concurren los requisitos de relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

Como antecedentes de hecho se detallan los hitos anteriormente referidos, señalándose en sus fundamentos de derecho la pertinencia del plazo para la presentación de la reclamación, competencia y tramitación del procedimiento.

Tras referir los aspectos centrales en los que se sustenta la reclamación de responsabilidad y alegaciones planteadas, así como diversas consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, relación de causalidad y antijuridicidad del daño, aborda el análisis relativo a la consideración de la parte reclamante de «que la actuación de la Administración no fue razonada ni razonable y que incurrió en una demora incalificable y contraria a todo derecho, carente de la más elemental “diligencia debida”, lo que ha provocado un daño antijurídico, el cual no ha sido razonable». A tal fin detalla los hitos del procedimiento de la concesión de la modificación sustancial de la AAI (Expediente número 0001-0038-2013-000002), señalando que estos ponen de manifiesto la complejidad de la tramitación de la concesión de las autorizaciones ambientales integradas, citando la normativa comunitaria y foral. Se indica los pasos que se establecen para la intervención y puesta en marcha de la explotación.

Se reseña que, en el caso de concesión de autorizaciones ambientales integradas, a pesar de su posible calificación como potestades regladas, debe primar, en todo caso, el principio de precaución, sin que en ningún caso pueda invocarse este principio para justificar una toma de decisión arbitraria. Y, con alusión a la STSJ de Navarra, nº 333/2020, de 21 de diciembre, se advierte el margen de valoración que tiene la Administración.

Se refutan las alegaciones indicando que esa sentencia no concluye que la actuación de la Administración no fue razonada ni razonable, pues la no condena en costas a la Administración, lo que implica que existían serias

dudas de hecho o de derecho. Respecto al carácter eminentemente reglado y no discrecional, se rebate aludiendo a las Directivas relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales), al Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación) y a la jurisprudencia del TS.

Se reconoce que la Sentencia nº 333/2020, de 21 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra determinaba que «no procedía la denegación de la autorización por cuanto las irregularidades achacadas no eran de tal relevante entidad ni cuantitativa ni cualitativamente que supusieran un riesgo medioambiental, pero también es cierto que esto no conlleva automáticamente que exista y en todo caso el derecho a indemnización».

Se dice que la denegación de la concesión de la AAI se basó en procedimientos sancionadores tramitados tras las correspondientes propuestas de incoación de expedientes sancionadores y estos fueron los que motivaron la denegación de la concesión de la ampliación, por lo que no puede concluirse que la actuación de la Administración no fue razonada. Se afirma que cualquier incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada es una infracción grave conforme al Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y que los distintos pronunciamientos judiciales respecto a la imposición de sanciones que se han emitido favorables a ... y ... no conllevan la desaparición automática de dichos procedimientos; así como que, aunque la calificación de las posibles infracciones no fuera suficiente para denegar la autorización

ambiental integrada, la falta de «apreciación de un incuestionable riesgo medioambiental» no implica automáticamente que dicha conducta deba ser calificada de antijurídica.

También se afirma que la actividad de ... y ... reviste el carácter de contaminadora conforme a lo previsto en el Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y que precisa de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; tal actividad «debe ser valorada teniendo en cuenta la totalidad de las actividades que desarrolla, con el fin de velar por una correcta protección del medio ambiente en su conjunto y actualmente, existen incumplimientos que han supuesto la incoación de diligencias previas en vía penal».

Se afirma que la Dirección General de Medio Ambiente ha actuado siempre con el único fin de garantizar la protección del medio ambiente en su conjunto, dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada; y, por tanto, las interesadas están obligadas a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa. Con cita de doctrina y jurisprudencia, se apunta que, en caso de duda, ha de denegar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar el medio ambiente.

Se enuncian los expedientes que han terminado con sanción y se comenta el contenido de las SSTSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 37/2021, de 11 de febrero y 292/2021, de 3 de noviembre.

En cuanto a la Sentencia 37/2021, de 11 de febrero, se relata lo indicado en ella respecto a «que, si la Administración hubiese concedido la autorización ambiental integrada, no constituiría infracción ni el exceso de cabezas de ganado respecto a la autorización inicial, ni la habilitación de dos fosas de hormigón armado para bombeo de la fracción líquida de digestato a las balsas de almacenamiento. Y por ello, estima el recurso de apelación en este punto», indicando que «El hecho de que se reconozca el derecho a

haber obtenido la Autorización Ambiental Integrada solicitada en los términos recogidos en la propuesta de resolución favorable de fecha 22 de diciembre de 2015 no conlleva que estas conductas no existieran (de hecho varias han sido sancionadas como se ha expuesto), y tampoco conlleva que se les reconozca el derecho a ejecutar la actividad desde ese día, sino que se debe presentar la correspondiente declaración responsable para poder confirmar que realmente lo ejecutado se corresponde con lo autorizado y que se han implantado, en su caso, las condiciones ambientales impuestas».

Se destacan las denuncias efectuadas por el vertido de lixiviados del 16/05/2016 y 28/09/2016, la visita de inspección en noviembre de 2016, reseñándose su importancia, ya que en abril de 2016 es cuando se eleva la propuesta de resolución favorable (tras el trámite de alegaciones) al órgano competente para su firma, y en agosto de 2016 cuando dicho órgano (el mismo que ejerce la potestad sancionadora) solicita la verificación del cumplimiento del plan de gestión de estiércoles.

Se apunta que las actuaciones descritas relacionadas con el vertido de lixiviados suponen un riesgo grave de contaminación de las aguas subterráneas, en una zona declarada como vulnerable a la contaminación nitrítica de origen agrario. También se reseña que actualmente está en tramitación un expediente sancionador, 0002-SAMA-2021-000266, incoado por Resolución 478E/2021, de 20 de mayo, del Director General de Medio Ambiente a ... y ..., suspendido hasta que se tenga constancia del pronunciamiento judicial correspondiente.

Se dice que la actividad desarrollada por estas sociedades debe ser valorada en su conjunto, y que no cabe ser analizada de modo individualizado, afirmándose que: «En primer lugar, se han ejecutado cambios de uso sin autorización para la puesta en cultivo de terrenos con el fin de poder abastecer a las vacas de la instalación; en segundo lugar se ha aumentado el número de vacas lo que a la vez conlleva el aumento de la cantidad de estiércoles producidos, los cuales se tratan en la planta de biometanización (por lo que habría que revisar los datos de la gestión de la planta de biometanización); y, en último lugar, se ha distribuido el digestato y

la fracción líquida del digestado en forma contraria a lo previsto en su autorización ambiental integrada, esparciéndose también de forma incorrecta en las parcelas en las que se ha producido cambios de uso sin autorización».

Se indica, igualmente, que el exceso de cabezas de ganado, debe ser tenido en cuenta a la hora de determinar si ha habido daño (uno de los requisitos esenciales para poder determinar la existencia de responsabilidad patrimonial). Y se afirma, reproduciendo diversos datos, que el exceso de vacuno es una constante desde el principio, en enero de 2013 existían más de 2.000 vacas de las autorizadas; hasta el 27 de septiembre de 2017 no se dio por válida la declaración responsable presentada de autorización de apertura respecto a la Resolución 2275/2009, de 11 de noviembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, que se corresponde con la autorización de 3.450 vacas adultas de producción de leche con una reposición de 2.920 novillas y terneras; y los datos de diciembre de 2015 exceden del número de vacas previsto en el proyecto presentado en 2013.

Se pone de manifiesto que, con fecha 21 de febrero de 2022, el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, requirió a las titulares la presentación de la declaración responsable parcial, que se le ha dado el visto bueno con fecha 18 de agosto de 2022.

Se indica que: «Las reclamantes alegan en el escrito presentado el 14 de noviembre de 2022 que estas cuestiones no vienen al caso, sin embargo, sitúan la escena existente en el momento de dictar la resolución denegatoria de la autorización ambiental integrada, y es que este escenario, provocado por la actuación de ..., tanto anterior, como coetáneo y posterior, sin embargo estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta para analizar si la actuación de la Administración fue razonada y razonable, todo ello con independencia de su posterior impugnación y anulación en sede judicial».

Se reproduce lo señalado por el Consejo de Navarra en el dictamen 6/2021, de 9 de marzo, sobre el criterio de la antijuridicidad del daño, y en el dictamen 41/2017, de 9 octubre, en cuanto a los daños ocasionados por la

denegación de licencia de actividad. Y se afirma que, en el presente caso, «se habían comprobado incumplimientos en el desarrollo de la actividad, se habían iniciado los correspondientes expedientes sancionadores, se habían tenido que paralizar las obras de construcción de las naves no incluidas en la autorización ambiental integrada vigente, y existían elementos de valoración medioambientales que se consideraron suficientes para desestimar la solicitud de ampliación de la explotación ganadera. Decisión que, si bien fue corregida en sede judicial no puede considerarse carente de razonabilidad pues como ya ha quedado expuesto fue adoptada previa valoración de las circunstancias concurrentes».

De todo ello se deduce que «no cabe afirmar que la resolución de la Dirección General de Medio Ambiente careciese de los parámetros de racionalidad exigibles, pues su motivación con base en el principio “in dubio pro natura” partió de la disponibilidad de los datos obrantes en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente cuyo análisis dio lugar a una evaluación y a una toma de decisión enderezada a satisfacer fines públicos que fundamentan la atribución de la potestad que se ejercita», indicándose que «el examen de la antijuridicidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, sino desde la perspectiva de sus consecuencias lesivas en relación con el sujeto que reclama la responsabilidad patrimonial, en cuyo caso ha de estarse para apreciar dicha antijuridicidad a la inexistencia de un deber jurídico de soportar dichas consecuencias lesivas».

Concluyéndose que no se ha provocado un daño antijurídico, ya que se realizó una aplicación de la norma mediante una labor de apreciación, valorando conceptos indeterminados o criterios valorativos que se mantienen dentro de los márgenes “razonados y razonables”, conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia.

Por lo que respecta al daño indemnizable y lucro cesante, se señala que «los datos presentados por ... no son los reflejados a lo largo de la presente propuesta de resolución y es que, además, se parte de la base de que a finales de 2017 pudiera haberse obtenido la declaración responsable.

Esto último, sin embargo, es una suposición..., no solo hay que presentar la declaración responsable, sino que se debe dar por buena la misma, verificando que lo realmente ejecutado se corresponde con lo autorizado (hecho que ha sucedido en agosto de 2022)». Se afirma que la empresa ha tenido un censo superior al autorizado, lo que también le ha generado beneficios extraordinarios (esto hasta diciembre de 2015 es un hecho innegable), tal y como se reflejan en el informe emitido por la Sección de Producción Animal. Y, con referencia al informe de fecha 8 de agosto de 2022 del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, se considera que ha quedado acreditado que no se ha producido un daño antijurídico, y que no procede entrar a analizar la cuantificación de los daños reclamados.

Se reproduce el informe de ... de marzo de 2023 en el que indica, entre otras cuestiones, que su valoración se ha realizado teniendo en cuenta los datos reales de la instalación y no los datos del plan de negocio; la información proporcionada por ... es totalmente incompleta; la empresa comenzó a ejecutar su plan de expansión sin ninguna resolución firme de autorización, por lo que los supuestos problemas derivados de esta decisión, en ningún caso pueden utilizarse como reclamación del lucro cesante; o que ... basa su respuesta en supuestos que no están probados.

Se indica que la Sección de Producción Animal del Servicio de Ganadería ha informado que no tienen nada que añadir ni objetar a la respuesta de ... a las alegaciones de ... al informe de ... de valoración de lucro cesante. Y, en cuanto al lucro cesante, con cita del Dictamen 41/2017, de 9 octubre, del Consejo de Navarra, afirma que lo planteado en el caso son meras expectativas. Se abunda en la actual coyuntura originada por el conflicto bélico de Ucrania y la concesión de ayudas para paliar este efecto de la que es destinataria ..., reseñándose que no se han aludido en la reclamación presentada a las ayudas recibidas por la parte reclamante en lo referente al sector lácteo en los últimos años que deberían haber sido necesariamente incluidas para el cálculo de la posible indemnización.

1.5ª. Remisión del expediente y audiencia del interesado ante el Consejo de Navarra

Por Orden Foral 149 E/2023, de 7 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se solicita al Consejo de Navarra su dictamen preceptivo sobre la presente responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por la denegación de la modificación sustancial de la AAI de la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos en el término municipal de Caparroso, para su ampliación desde 3.450 hasta 7.200 cabezas de ganado vacuno adulto de leche (12 naves de ganado) y cambio de funcionamiento a régimen termófilo de la planta de biometanización.

Previa solicitud de 4 de agosto de 2023, por Resolución del Presidente del Consejo de Navarra de 22 de agosto de 2023, se concedió a la representación letrada de ... y ..., audiencia ante el Consejo de Navarra, a fin de que examinara el expediente remitido sobre esta responsabilidad patrimonial. A la vista de dicha documentación, se solicitó que se requiriera documentación complementaria sustancial para la emisión del preceptivo informe, cuya última remesa ha tenido entrada este 18 de diciembre de 2023.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter preceptivo del dictamen. Tramitación del expediente

La presente consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por ..., S.C.L e ...,S.L por los daños ocasionados por la denegación de la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada de la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos en el término municipal de Caparroso, para su ampliación desde 3.450 hasta 7.200 cabezas de ganado vacuno adulto de leche (12 naves de ganado) y cambio de funcionamiento a régimen termófilo de la planta de biometanización.

El artículo 14.1 de la LFCN establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: i) Reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que se solicite una

indemnización en cuantía igual o superior a trescientos mil euros. En el presente caso se solicita una indemnización por importe total de 19,199 millones de euros, por lo que el presente dictamen se emite con carácter de preceptivo.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) regula en sus artículos 53 y siguientes el procedimiento administrativo común, conteniendo en sus artículos 65, 67, 91 y 92 las especialidades propias de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente su iniciación, la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, la solicitud de informes y, por último, la resolución definitiva por el órgano competente y su posterior notificación.

Por su parte, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFSPIF), establece en sus artículos 58 y 122, que el órgano competente para resolver la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial es la persona que ejerza la gerencia o presidencia de los respectivos Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en el presente caso la persona que ostente la Dirección del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

Por lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento, ésta se estima correcta. Se han incorporado al expediente todos los documentos necesarios para conocer las circunstancias concurrentes en la denegación de la modificación sustancial de la AAI de la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos de ..., S.C.L y ..., S.L, se han aportado todos informes solicitados, que son suficientes para valorar la petición de reclamación, se ha respetado el derecho de audiencia y defensa que corresponde a la parte reclamante, presentando éstas alegaciones y pudiendo dar contestación a los informes presentados. Y, en consecuencia, se ha facultado la posibilidad del conocimiento íntegro de las

actuaciones, la formulación de alegaciones y la presentación de documentos; y todo ello con anterioridad a la propuesta de resolución.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

Como se ha repetido por este Consejo de Navarra en dictámenes anteriores, la responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos. Contemplada en el artículo 106.2 de la CE, encuentra su desarrollo normativo en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

El punto de partida lo constituye el artículo 32.1 de la LRJSP, a cuyo tenor «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley».

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 32.2). Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 34.1 de la LRJSP). La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 34.2 de la LRJSP). El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo (artículo 67.1 de la LPACAP).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de la normativa antes indicada ha establecido en numerosas sentencias los requisitos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. Citamos

entre otras, en cuanto a los conceptos a analizar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014, en recurso de casación 4160/2011, que en su fundamento de derecho tercero dice:

«La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa».

En esa misma línea, la STS de 25 de septiembre de 2007, recurso de casación 2052/2003, con cita de otras anteriores, manifiesta que la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Se insiste, STS 19 de junio de 2007, recurso de casación 10231/2003, con cita de otras muchas, que «es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995), 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)».

Por lo que se refiere a la ausencia de antijuridicidad del daño, la Sentencia del TS de 19 de febrero de 2008, Recurso 967/2004, señala:

«Se cuestiona en la primera parte del motivo la apreciación de falta de antijuridicidad del daño efectuada en la sentencia de instancia, a cuyo efecto conviene señalar, que con tal requisito se viene a indicar que el carácter indemnizable del daño no se predica en razón de la licitud o ilicitud del acto causante sino de su falta de justificación conforme al ordenamiento jurídico, en cuanto no impone al perjudicado esa carga patrimonial y singular que el daño implica. Así se ha reflejado por la jurisprudencia, señalando que la antijuridicidad, como requisito del daño indemnizable, no viene referida al aspecto subjetivo del actuar

antijurídico de la Administración sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuridicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es en el actuar de la Administración (S. 13-1-00, que se refiere a otras anteriores de 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00). En el mismo sentido, la sentencia de 22 de abril de 1994, que cita las de 19 enero y 7 junio 1988, 29 mayo 1989, 8 febrero 1991 y 2 noviembre 1993, señala: "esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar (en el mismo sentido sentencias de 31-10-2000 y 30-10-2003)".

Tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha de estarse a la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño, que se plasma, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados».

La jurisprudencia diferencia entre actos administrativos dictados en ejercicio de potestades discrecionales y de potestades regladas. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo que:

«el panorama no es igual si se trata del ejercicio de potestades discrecionales, en las que la Administración puede optar entre diversas alternativas, indiferentes jurídicamente, sin más límite que la arbitrariedad que proscribe el artículo 9, apartado 3, de la Constitución, que si actúa poderes reglados, en lo que no dispone de margen de apreciación, limitándose a ejecutar los dictados del legislador. Y ya en este segundo grupo, habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotadora alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa. Si la solución adoptada se produce

dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión [véase nuestra sentencia de 5 de febrero de 1996, ya citada, FJ 3º, rememorada en la de 24 de enero de 2006 (casación 536/02, FJ 3º); en igual sentido se manifestaron las sentencias de 13 de enero de 2000 (casación 7837/95, FJ 2º), 12 de septiembre de 2006 (casación 2053/02, FJ 5º), 5 de junio de 2007 (casación 9139/03, FJ 2º), 31 de enero de 2008 (casación 4065/03, FJ 3º y 5 de febrero de 2008 (recurso directo 315/06, FJ 3º)].».

Añade la doctrina del Tribunal Supremo que:

«no acaba aquí el catálogo de situaciones en las que, atendiendo al cariz de la actividad administrativa de la que emana el daño. También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita. Así lo hemos expresado en las dos sentencias referidas de 14 de julio y 22 de septiembre de 2008, dictadas en unificación de doctrina (FFJJ 4º y 3º, respectivamente)».

Los parámetros que, en consecuencia, deben ser tenidos en cuenta cuando se dilucida la responsabilidad patrimonial de la Administración por la anulación de actos administrativos se condensan, según recoge el TS en su sentencia 2425/2016 de 14 de noviembre:

«I) La anulación no presupone el derecho a indemnización, lo que implica tanto como decir que habrá lugar a ella sólo cuando concurren los requisitos exigidos con carácter general; II) El requisito esencial y

determinante para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial en estos casos es la antijuridicidad del perjuicio; III) Para determinar si un sujeto de derecho está obligado jurídicamente a soportar el daño que le ha infligido el funcionamiento de un servicio público, uno de los elementos a tomar en consideración es la naturaleza misma de la actividad administrativa: <no es igual si se trata del ejercicio de potestades discrecionales, en las que la Administración puede optar entre diversas alternativas, indiferentes jurídicamente, sin más límite que la arbitrariedad que proscribe el artículo 9, apartado 3, de la Constitución, que si actúa en ejercicio de poderes reglados, en los que no dispone de margen de apreciación, limitándose a ejecutar los dictados del legislador. Y ya en este segundo grupo, habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotadora alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa. Si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión [véase nuestra sentencia de 5 de febrero de 1996, ya citada, FJ 3º, recordada en la de 24 de enero de 2006 (casación 536/02, FJ 3º); en igual sentido se manifestaron las sentencias de 13 de enero de 2000 (casación 7837/95, FJ 2º), 12 de septiembre de 2006 (casación 2053/02, FJ 5º), 5 de junio de 2007 (casación 9139/03, FJ 2º), 31 de enero de 2008 (casación 4065/03, FJ 3º y 5 de febrero de 2008 (recurso directo 315/06, FJ 3º)]> (STS de 16 de febrero de 2009, casación 1887/07), o, como se dice la Sección Cuarta en su sentencia de 2 de febrero de 2012 (casación 462/11): "Incluso cuando se trate del ejercicio de potestades absolutamente regladas, procederá el sacrificio individual, no obstante la anulación posterior de las decisiones administrativas, cuando éstas se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, revisadas y anuladas, en su caso, sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes....".

Lo que impide hacer declaraciones genéricas, sin examinar pormenorizadamente las circunstancias que concurran en cada caso concreto.

Partiendo de tan consolidada doctrina, y de que, en estos casos el examen de la antijuridicidad <no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto anulado, cuya antijuridicidad resulta patente al haber sido así declarada por el Tribunal correspondiente...> (sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 20 de febrero de 2012, casación 462/11)... Ello comporta que el daño causado por el retraso en obtener la expendeduría -en este caso concreto, volvemos a insistir, donde la anulación de la adjudicación tiene como causa la incorrecta baremación de dos datos fácticos fácilmente objetivables, con escaso, por no decir nulo, margen de apreciación-, en contra de lo afirmado por la Sala de instancia, haya de ser calificado como antijurídico (...)

La aplicación de esta doctrina sobre el margen de apreciación de la Administración y el carácter casuístico del juicio de legalidad nos obliga a analizar si la anulación por la STSJ de Navarra nº 333/2020, de 21 de diciembre, de la Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución 850/E/2018 de 30 de octubre, por la que se denegó la concesión de una nueva autorización ambiental de la modificación sustancial solicitada el 18 de enero de 2013 por ... y ... y en la que se reconoció el derecho de éstas al otorgamiento de la AAI solicitada en los términos recogidos en la propuesta favorable de 22 de diciembre de 2015 ha producido a la parte reclamante una lesión antijurídica, que tenga o no el deber jurídico de soportar, ya que si no estuviéramos ante una lesión antijurídica procedería sin más trámite desestimar la reclamación formulada.

II.3ª.- Análisis de la reclamación de responsabilidad y sus pretensiones

a) Lesión antijurídica derivada de la denegación de AAI

La reclamación formulada por ... y ... imputa la lesión patrimonial y surgimiento de la responsabilidad patrimonial a la denegación de la AAI por Resolución 850E/2018 de 30 de octubre, del Director General de Medio Ambiente, confirmada por la Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por suponer el retraso en la materialización o ejecución del proyecto de expansión o ampliación de la

explotación ganadera, habiendo sido dichas resoluciones anuladas por la jurisdicción contenciosa.

Punto de partida en esa valoración son los hechos concretos en los que se funda la reclamación. Estos se han de ceñir a los concurrentes y ligados a lo que es objeto de ella, y que se corresponden con la lesión patrimonial imputada. No resulta plausible que consideraciones globales por parte de la Administración, o vicisitudes o circunstancias no consolidadas, como expedientes incoados sin resolución, o que se encuentren en curso con posterioridad a los hechos en los que se sustenta la pretensión, de resultado incierto e instados por la parte demandada, como la denuncia penal dirigida contra la parte reclamante, puedan considerarse, con proyección retrospectiva, para justificar o desnaturalizar un juicio lesivo que tiene una dimensión concreta en el espacio y tiempo. Debe recordarse que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración se encuentra sujeta al principio de “tempus regit actum”, no es omnímoda, y la incoación de expedientes sancionadores o la existencia de una denuncia penal no implica por sí una realidad jurídica de vulneración efectiva de la normativa ambiental. Tal actividad se encuentra sujeta al principio de legalidad y garantía del control judicial, dispuesta en el artículo 24 de la Constitución Española, que entraña un derecho a obtener un pronunciamiento judicial sobre la pertinencia de la sanción administrativa proyectada o impuesta, así como la presunción de inocencia hasta dictarse resolución condenatoria penal firme.

En consecuencia, no cabe ni orillar ni minimizar la determinación efectuada en la STJ de Navarra 21 de diciembre de 2020, nº 333/2020, de los hechos que se han tenido presentes para revocar la denegación de la AAI, a la que se anuda la responsabilidad patrimonial. Son éstos sobre los que pivota el enjuiciamiento de si la actuación de la Administración entra dentro de los parámetros, exigidos por la jurisprudencia, de que fue razonada y razonable.

Estos hechos relevantes, según se indica en la sentencia, fueron:

1º) Por Resolución 2.275/2010, del Director General de Medio Ambiente y Agua, se concedió autorización ambiental integrada y se formuló declaración de impacto ambiental para la instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización en Caparroso.

2º) Con fecha 18 de enero de 2013, la recurrente presentó instancia solicitando la modificación de la instalación, pasando de 3.450 a 7.200 cabezas de ganado, nuevas instalaciones en la granja y paso a régimen termófilo de la planta de biometanización.

3º) Con fecha 19 de febrero de 2013, el Servicio de Calidad Ambiental, determinó que al ser la modificación «sustancial» era precisa una nueva autorización ambiental integrada.

4º) Con fecha 22 de diciembre de 2015, el S.C.A. formuló propuesta favorable, con modificaciones, a la AAI solicitada.

5º) Con fecha 14 de septiembre de 2017, la recurrente interpuso recurso de alzada frente a la desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada con fecha 18 de enero de 2013, dando lugar posteriormente al Recurso 483/2018, que fue resuelto por STSJ de Navarra de fecha 17 de febrero 2020.

6º) El 7 de julio de 2019 el demandante instó la oportuna AAI que permitiera y diera amparo a la solicitud de ampliación de la instalación solicitada en 2013.

7º) Con fecha 21 de septiembre de 2017, se notificó nueva propuesta de resolución, dejando sin efecto la propuesta favorable de 22 de diciembre de 2015, y denegando la AAI.

8º) Por Resolución 850E/2018, de 30 de octubre, de la Directora general de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se deniega la concesión de una nueva AAI.

9º) Por Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local se desestima el

recurso de alzada interpuesto contra la resolución 850/E/2018 de 30 de Octubre, por la que en definitiva se deniega la concesión de una nueva autorización ambiental que ampare la modificación solicitada ésta el 18 de enero 2013.

A ellos hay que sumar varias cuestiones significativas, que se tuvieron presentes para el pronunciamiento de la STJ de Navarra 21 de diciembre de 2020, nº 333/2020, de anulación de la denegación de la AAI y que resultan especialmente relevantes.

1º) Con fecha 1 de abril de 2016 el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático -Servicio de Economía Circular y Agua- había elevado a la Directora General una propuesta favorable de Autorización Ambiental Integrada, para la ampliación de cabezas e instalaciones en la granja de ganado vacuno y cambio de funcionamiento a régimen termófilo de la planta de biometanización. En la propuesta se indicaba, entre otras cosas, que:

«...El titular notificó el proyecto de modificación de su instalación por ampliación de explotación de ganado vacuno de leche, que fue considerada por el Servicio de Calidad Ambiental, como una modificación sustancial, de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 25 del Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, aprobado mediante el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre.

En consecuencia, y de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, es necesaria una nueva autorización ambiental integrada para el conjunto de la instalación.

Esta instalación, debido a su actividad ganadera, está incluida en el Anejo 2B, epígrafe 9.1 f), “250 cabezas de vacuno adulto de leche”, del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, aprobado mediante el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre; y en consecuencia, está sometida al régimen de autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental obligatoria.

Asimismo esta instalación, debido a su actividad de tratamiento anaeróbico de residuos, está incluida en el Anejo I, epígrafe 5.4.a), “Instalaciones de valorización, o una mezcla de valorización y eliminación, de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 100 toneladas por día que incluyan tratamiento biológico”, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la

contaminación; y en el Anejo I, epígrafe 5.3. b), i) “Valorización, o una combinación de valorización y eliminación, de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 100 toneladas por día que impliquen tratamiento biológico” de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

El establecimiento industrial no se encuentra incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de junio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.1.f) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, se ha procedido a la revisión del uso, producción y emisión de sustancias peligrosas relevantes, y se ha evaluado el riesgo de una posible contaminación del suelo y de las aguas subterráneas por las mismas, decidiéndose que no existe una posibilidad significativa de contaminación de esos medios, por lo que no es necesaria la elaboración de un informe de base sobre la situación actual del emplazamiento, en relación con la contaminación del suelo y las aguas subterráneas.

El expediente ha sido tramitado conforme a lo establecido en el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, aprobado por el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, incluyéndose en el procedimiento las actuaciones en materia de evaluación ambiental previstas en la Ley 21/2013, de 21 de diciembre, de evaluación ambiental.

Además, se han incorporado las nuevas disposiciones y requisitos establecidos por la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, la cual introdujo diversas modificaciones en la legislación de prevención y control integrados de la contaminación, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de dicha Directiva.

El **expediente fue sometido al trámite de información pública** durante un período de treinta días, sin que se hubiera presentado alegación alguna.

La propuesta de resolución ha sido sometida a un trámite de audiencia al titular de la instalación, durante un período de quince días. En Anejo de la presente Resolución se incluye una relación de las alegaciones presentadas por el titular y la respuesta a las mismas.

Asimismo, el titular ha presentado observaciones que han permitido adecuar el texto de los Anejos de la presente Resolución...

RESUELVO:

PRIMERO.- Conceder Autorización Ambiental Integrada a la instalación de explotación de ganado vacuno de leche y planta de biometanización de residuos, cuyos titulares son ..., ..., y ..., ubicada en término municipal de Caparroso, de forma que la instalación y el desarrollo de la actividad deberán cumplir las condiciones contempladas en el Proyecto de autorización ambiental integrada y en el resto de la documentación adicional incluida en el expediente administrativo y, en cualquier caso, las condiciones y medidas incluidas en los Anejos de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Formular declaración de impacto ambiental para el proyecto de implantación de la mencionada instalación, considerando que el proyecto es ambientalmente viable.

TERCERO.- Conceder autorización de actividad en suelo no urbanizable a la mencionada instalación, según lo previsto en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

CUARTO.- Mantener la inscripción del centro como Productor de Residuos Peligrosos con el número 15P01065033742009 e inscribir como Productor de Residuos no Peligrosos con el número 15P03065090022015 en el Registro de Producción y Gestión de Residuos de la Comunidad Foral de Navarra. Los residuos que podrá producir son los incluidos en el Anejo III de esta Resolución. Cualquier cambio en la producción de los residuos deberá ser notificado al Servicio de Calidad Ambiental del Gobierno de Navarra a efectos de su inclusión en el citado Registro.

QUINTO.- Mantener la autorización de Gestor de Residuos no Peligrosos en el Registro de Producción y Gestión de Residuos de la Comunidad Foral de Navarra, con el número de registro 15G04065033742009, que corresponderá a ... como titular de la planta de biometanización. Los residuos que podrá gestionar y las operaciones de tratamiento que podrá desarrollar, son los incluidos en el Anejo III de esta Resolución. Asimismo, el titular deberá notificar al Servicio de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Gobierno de Navarra cualquier cambio en la gestión de los residuos. La vigencia de la autorización será de ocho años, entendiéndose renovada automáticamente por periodos sucesivos en aplicación del artículo 27.8, Autorización de las operaciones de tratamiento de residuos, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. La explotación de la instalación deberá ser realizada por una entidad

autorizada, por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tenga su domicilio social, para realizar las operaciones de tratamiento indicadas en el anejo III, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

SEXTO.- Aprobar el Plan de Producción y Gestión de Estiércoles, con el número 650170058/1/3, de cuyo desarrollo será responsable ... como titular de la explotación ganadera...

OCTAVO.- Las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada podrán ser modificadas o revisadas de oficio por esta Dirección General, cuando concurra alguna de las circunstancias previstas, tanto en el artículo 27 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, como en el artículo 25 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

NOVENO.- Asimismo, las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada podrán ser revisadas por esta Dirección General y adaptadas, cuando los avances en las mejores técnicas disponibles permitan una reducción significativa de las emisiones y, en cualquier caso, en un plazo máximo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles, en cuanto a su actividad principal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

DÉCIMO.- Para llevar a cabo cualquier modificación de la instalación, el titular deberá comunicarlo previamente, indicando razonadamente si considera que se trata de una modificación sustancial, significativa o irrelevante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

UNDÉCIMO.- Con carácter previo a la entrada en funcionamiento de la parte ampliada de la instalación, el titular deberá presentar ante el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, una declaración responsable de puesta en marcha, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Orden Foral 448/2014, de 23 de diciembre, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

DUODÉCIMO.- Junto con la declaración responsable de puesta en marcha, el titular deberá presentar ante el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, la siguiente documentación:

- Programa de actuaciones para el mantenimiento y supervisión periódica de las medidas disponibles para evitar las emisiones al suelo

y a las aguas subterráneas, que pudieran ocasionar su contaminación, en particular por las sustancias peligrosas relevantes presentes en la instalación.

- Plan de Actuación que describa las medidas que se adoptarán cuando se alcancen condiciones de explotación distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente.

- Copia del resguardo de la fianza consignada que se incorporará a la documentación básica de la Autorización ambiental integrada de esta instalación.

DECIMOTERCERO.- El incumplimiento de las condiciones recogidas en la presente Resolución supondrá la adopción de las medidas de disciplina ambiental recogidas en el Título IV de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial, que seguirá siendo aplicable, y subsidiariamente, en el régimen sancionador establecido en el Título VI de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental».

A pesar de este contenido, la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio dictó resolución desfavorable, con fecha 16 de agosto de 2016, por considerar necesaria una verificación extraordinaria del titular del Plan de producción y gestión de estiércol y digestato en cuanto al cumplimiento incluido en la AAI vigente de la instalación existente (3.450 cabezas de ganado vacuno adulto de leche).

2º) La propuesta de resolución posterior del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, de fecha 10 de marzo de 2017, que también era favorable. En esta se ofrecía una justificación de la resolución a favor de la AAI de contenido semejante a la que se acaba de transcribir. Fue rechazada por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el 15 de mayo de 2017, por considerarse indispensable un informe actualizado del Servicio de Ganadería. En dicho informe se señaló la existencia de un vacío legal para limitar el tamaño de las explotaciones, así como la opinión favorable a la elaboración de una norma que restringiera el tamaño de las explotaciones. No se procedió, sin embargo, a la revocación del informe emitido favorablemente, ni se dictó complementario.

3º) La resolución desfavorable a la AAI de la Dirección General de Medio Ambiente de 21 de septiembre de 2017, que se justificó en el informe elaborado por el Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que proponía denegar la autorización por la falta de certeza de que se cumplieran las exigencias ambientales y de funcionamiento de la instalación, o los riesgos sanitarios de este tipo de instalación que pudieran llevar a una situación insostenible.

La STSJ de Navarra de 21 de diciembre de 2020 resalta la relevancia de las propuestas previas favorables a la AAI, dada la naturaleza del acto administrativo de autorización. Siguiendo la jurisprudencia, reconoce que la AAI tiene un «carácter eminentemente reglado y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legalmente y reglamentariamente establecidos la Autorización deberá ser concedida». Incluye, no obstante, la matización de que en materia medioambiental la Administración cuenta con unos márgenes de valoración que se despliegan en un doble sentido.

«a) Un margen de valoración jurídica a la hora de valorar jurídicamente los requisitos exigidos y de concretar el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados que en esta materia contienen la normativa, pero también un margen de valoración (apreciación/discrecionalidad) técnica a la hora de valorar las numerosas circunstancias y variables técnicas que han de tenerse en cuenta para garantizar el menor impacto ambiental y la salud de las personas y determinar su otorgamiento y contenido (características de la instalación, ubicación, condiciones locales del medio ambiente y las mejores tecnologías disponibles aplicables, límites de emisión, medidas correctoras, preventivas y de control etc.) y también y sobre todo, en la valoración de la naturaleza teleológica de la AAI, es decir, la finalidad que cumple tal Autorización en orden al concreto proyecto presentado y todas sus circunstancias anteriores, coetáneas y posteriores que incidan en la recta valoración de la finalidad que persigue la normativa medioambiental reguladora de la AAI en su conjunto.

b) Pero la existencia de este margen de apreciación/valoración, exigido por la propia naturaleza de la Autorización, no implica que estemos ante una potestad discrecional (que en todo caso exigiría motivación suficiente) como ya apunta la STS 25-1-2013».

A ese último efecto se reconoce por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra que, en materia medioambiental cabe la denegación de la AAI

conforme a ese margen de apreciación técnica cuando de esa valoración administrativa, en atención a la finalidad de preservación medioambiental que la AAI persigue como técnica de control previo y preventivo, «se concluye la inminencia de un riesgo ambiental que resulta incuestionable, bien se derive esta circunstancias de la documentación, informes técnicos, etc. o, particularmente, de la propia actuación anterior, coetánea y/o posterior del solicitante en la materia y ámbito en que nos encontramos».

Sin embargo, en el análisis que realiza en relación a la situación de que pueda existir un inminente riesgo ambiental, aducida por la Administración para justificar la falta de antijuridicidad de la lesión padecida por la parte reclamante por la denegación de la AAI, que anuló, aprecia que no se da toda vez que:

«a) En el expediente constan informes favorables a la concesión de la AAI en distintos aspectos técnicos (Informe del Servicio de Ordenación del Territorio, informes del Servicio de Ganaderías, del Servicio de Conservación de la Biodiversidad, informes de la Dirección General de Protección Civil y la propuesta de resolución favorable de fecha 22-12-2015 remitida por el Servicio de Calidad Ambiental- posteriormente dejada sin efecto-): constando en sentido desfavorable la propuesta de resolución de 21-9-2017 que deja sin efecto a la de 2015, y el Informe Jurídico de 1 -9- 2017, que en definitiva, éste, sirve de fundamento a la resolución administrativa.

b) La resolución administrativa se basa en la existencia de irregularidades en el funcionamiento de la actividad que califica de constantes y que los considera suficientes para la denegación acordada.

c) Pues bien, tales irregularidades que describe detalladamente la resolución administrativa, no pueden constituir en ningún caso fundamento suficiente para apreciar un “incuestionable e inminente riesgo medioambiental” que determine la denegación de la AAI. Esta conclusión excede absolutamente del margen de apreciación técnica reconocido en los términos expuestos en esta Sentencia.

d) Y no pueden servir de fundamento, motivación y justificación a la denegación por cuanto que las irregularidades achacadas al solicitante no son de tal relevante entidad ni cuantitativa ni cualitativamente.

- Todas las irregularidades se plasman en la incoación de 11 procedimientos administrativos: 6 por infracciones leves, 5 por infracciones graves y ninguno por infracciones muy graves.

- De ellos 2 (uno por infracción leve y otro grave) se archivaron definitivamente por caducidad. Debe señalarse aquí, en contra de lo que parece apuntar la Administración, que los procedimientos definitivamente archivados por caducidad no producen efecto jurídico-sancionador alguno.
- Todas las infracciones finalmente sancionadas lo han sido con multa que ni siquiera se han impuesto en la cuantía máxima prevista para cada tipo de infracciones. En ninguna de ellas se ha impuesto ni la clausura (ni temporal ni definitiva), ni la inhabilitación para el desarrollo de la actividad, ni la revocación o suspensión de la autorización; tan solo la multa (por infracción grave o leve no existe ninguna infracción muy grave imputada) y en cuantía que no llega al máximo respectivo.
- Ante tales circunstancias es evidente que la actuación previa del solicitante no puede determinar ni justificar en modo alguno la apreciación de un incuestionable riesgo medioambiental que concluya con la denegación de la AAI. La apreciación hecha por la Administración carece del sustrato material y técnico necesario para llegar a la denegación efectuada, lo que determina la estimación de esta pretensión y la anulación de la resolución administrativa declarándose procedente el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada solicitada en los términos recogidos en la propuesta de resolución favorable de fecha 22-12-2015 que establece los condicionamientos pertinentes a la Concesión de la Autorización».

De todo ello cabe considerar que la denegación de AAI no se ajustó a los márgenes de razonabilidad que se espera de un correcto funcionamiento de una Administración Pública con un actuar objetivo y sin desviaciones en la concesión de la AAI, toda vez que en varias ocasiones se elevaron por los servicios correspondientes propuestas de resolución favorable, con informes razonados emitidos por los servicios competentes en los que justificaba la decisión y se incluían medidas de control para evitar la producción de daños. A ello se suma que la apreciación de “riesgo ambiental” de la Administración por la actividad desarrollada por las reclamantes carecía, según sentenció el TSJ de Navarra, de justificación suficiente, ya que las imputadas infracciones medioambientales sobre las que se pretendía soportar la decisión denegatoria de la AAI carecían del sustrato material y técnico necesario como para llegar a que se considerase el riesgo ambiental invocado.

Debiéndose advertir que la no condena en costas por parte del TSJ de Navarra se debió a que el Tribunal realizó una estimación parcialmente la reclamación.

A esas cuestiones se añade el hecho de que no hay modificación normativa que pudiera amparar esa actuación de la Administración. La previsión contenida en el artículo 6 del Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que fijaba la limitación del tamaño de las explotaciones ganaderas en sector bovino y su posibilidad de ampliación, señalando que «por razones de riesgo epidemiológico se limita el tamaño máximo de las explotaciones ganaderas, de forma que las explotaciones nuevas o las ampliaciones de las existentes no podrán superar los tamaños máximos que se señalan en el Anexo 5», fue declarada nula por la STSJ de Navarra, nº 140/2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de junio de 2020. Esta sentencia afirma, entre otras cosas, que:

« Las administraciones competentes, en nuestro caso la Foral, han de ejercer sus potestades procurando en la medida de lo posible conjugar o armonizar los diversos intereses en conflicto; y que duda cabe que en este caso entrarían en juego, además de los intereses del titular de la explotación, los derechos de los ciudadanos al medio ambiente, que pueden quedar garantizados o protegidos frente a una macro granja por: la sujeción a la evaluación de impacto ambiental (exigencias en el trámite medioambiental), a la necesidad de implementación de programas higiénicos sanitarios, todo ello además encaminado a garantizar el bienestar animal y, por otro lado estaría el derecho al libre establecimiento del empresario ganadero que se vería mermado o restringido por la disposición recurrida al limitar el tamaño de la explotación, cuando se ha podido optar por otras medidas digamos menos restrictivas de derecho como puede ser, en línea con lo expuesto, la imposición de concretas medias de seguridad. Esto conecta con el principio de proporcionalidad ...

(...) la transmisión de enfermedades o de riesgos epidemiológicos entre explotaciones no se acredita que guarde relación con el tamaño de la explotación y no se acredita ni en la vía judicial, ni en la administrativa sin que conste informe técnico alguno a este respecto. Por contra en autos obra informe pericial de parte emitido por Veterinario, especialista en Nutrición y Producción animal (al que la parte demandada no estimó oportuno pedir aclaraciones) del que se desprende que el tamaño de una explotación lechera per se, no incrementa el riesgo epidemiológico, el peligro principal no está en el tamaño de la cabaña sino en aplicar de modo continuado y correcto medidas de bioseguridad, entrada de animales, distancias entre explotaciones, aislamiento mediante vallados perimetrales, de reconocida eficacia.

(...) Lo cierto es que el DF recurrido limita el tamaño de las explotaciones ganaderas aspecto crucial este que, que en lo que al sector bovino se refiere, tampoco en el Estado se regula, como tampoco lo hacen otras Comunidades Autónomas lo han hecho, y lo cierto es también que, al limitar el tamaño de la explotación se restringen derechos del titular de la explotación, ¿la Ley Foral a la que está llamado a desarrollar el DF hoy impugnado, limita o restringe estos derechos? o dicho de otro modo, ¿prevé, siquiera de modo indiciario tal restricción de derechos limitando el tamaño de la explotación ganadera?, según lo expuesto, no. De este modo entonces, se infringe asimismo el principio de jerarquía normativa.

Lo cierto y seguro es que, tal y como se aduce por la parte demandante, con la disposición reglamentaria impide la ganadería intensiva de gran tamaño».

A tenor de todo ello, este Consejo de Navarra estima que la Administración no sólo dictó un acto contrario a derecho, como ha evidenciado la STSJ de Navarra de 21 de diciembre de 2020, sino que, además, ha ejercitado la potestad reglada que implica parcialmente la concesión de la AAI fuera del margen de razonabilidad que le resulta exigible. Con ello se ha ocasionado a la reclamante una lesión antijurídica ante la imposibilidad de llevar a cabo la ampliación de la actividad solicitada hasta la anulación de la Orden Foral 25E/2019, de 6 de marzo de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local; conducta antijurídica que puede ser generadora de responsabilidad patrimonial si concurren el resto de los requisitos necesarios para ello.

b) Determinación del daño y valoración de indemnización.

La parte reclamante afirma la existencia de un daño antijurídico motivado por el proceder de la Administración que concreta en el lucro cesante que supuso la no posibilidad de llevar a cabo la actividad prevista desde la denegación del AAI hasta la anulación de dicha resolución por Sentencia 21 de diciembre de 2020, sentencia ejecutada por Auto nº 163/2021 de 22 de noviembre de 2021.

La valoración de ese lucro cesante, que la parte reclamante cifra en la cantidad 19,199 millones de euros, se apoya en el informe pericial por ella presentado, que encomendó a El objeto de este informe se concreta en “el retraso de cinco años en la realización del proyecto de expansión (de enero 2016 a febrero 2021). Tiene como fuentes: «Datos históricos relativos a las finanzas de ... durante el periodo 2016–21, incluyendo ingresos, costes y volúmenes. Plan de negocio de ... de febrero de 2015. Plan de negocio de ..., con fecha de abril de 2021. Datos macroeconómicos históricos y prospectivos en España». El estudio se plantea contrastado el escenario actual, correspondiente a la paralización en 2017 en la que ..., con paralización en 2017 del plan de ampliación y reanudado en 2021, que concluyó a finales de 2022; y el escenario contrafactual en el que se encontraría si se hubiera podido acometer el proyecto de ampliación tal y como estaba previsto originalmente: inicio en 2016 y conclusión a finales de 2017. Y los periodos a los que se refiere son: a) periodo histórico, del 2016 a 2021, que basa el análisis en los datos financieros históricos reales (actualizados a la fecha de valoración de 31 de diciembre 2021) y en el plan de negocio del 2015; y b) periodo futuro, del 2022 a 2025, que se soporta sobre el plan de negocio del 2021 y estimación de precios y costes futuros, descontando los flujos de caja futuros a la fecha de valoración de 31 de diciembre de 2021.

Punto de partida necesario en cuanto a la plausibilidad de la apreciación del lucro cesante y su extensión, es la reiterada doctrina, recogida por este Consejo de Navarra en su dictamen 41/2017, de 9 octubre, en cuanto a la valoración de este extremo. Este incluye los incrementos patrimoniales que se esperaba obtener y cuya obtención se frustra por una actuación antijurídica de la que se deriva responsabilidad. Esta depende de

la probabilidad de que se hubieran obtenido tales incrementos, no resultando resarcibles las meras expectativas o planes contingentes de ganancia; estos, además, han de resultar efectivamente probados.

Sobre ese último aspecto, la STS de 9 de abril de 2012, Sala de lo Civil, número 221/2021 ha señalado que:

«La determinación de lucro cesante exige, como ocurre con todo daño o perjuicio, que se pruebe. El lucro cesante futuro presenta dificultades probatorias, pues solo puede ser calculado mediante evaluaciones de carácter prospectivo y no mediante mediciones efectuadas sobre situaciones económicas ya realizadas. Este tipo de prueba exige una labor de ponderación económica por parte del tribunal, auxiliado si ha lugar a ello por la asistencia de peritos, en la que es posible acudir al principio res ipsa loquitur [la cosa habla por sí misma] en aquellos casos en los que la aplicación de un cálculo prudente al desarrollo de las operaciones económicas demuestra por sí mismo la cuantía en que se ha dejado de obtener una ganancia futura. En suma, la fijación de este tipo de indemnización debe abordarse por los tribunales mediante criterios que deben buscar un equilibrio que huya tanto del rechazo de lucro cesante por entender que tiene carácter hipotético como de su admisión incondicional sin prueba alguno, pues debe fijarse su cuantía conforme a la prueba mediante un cálculo razonable y atento a todas las circunstancias concurrentes y a las expectativas previsibles del mercado en torno a las operaciones económicas que se han visto truncadas por el incumplimiento.

A estos criterios responde la jurisprudencia de esta Sala de los últimos años, en la cual se declara que “para que sea indemnizable el lucro cesante se requiere necesariamente una evaluación basada en la realidad y dotada de cierta consistencia, como tantas veces ha dicho esta Sala (SSTS 17 de julio de 2002 (RJ 2002, 6252) , 27 de octubre de 1992 (RJ 1992, 8363) , 8 de julio y 21 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7235) , entre tantas otras), pues es preciso probar que realmente se han dejado de obtener unas ganancias concretas que no han de ser dudosas ni contingentes (SSTS 29 de diciembre de 2000 ; 14 de julio de 2003 (RJ 2003, 4629) , entre otras muchas), y que únicamente se puede establecer mediante una presunción de cómo se habrían sucedido los acontecimientos en el caso de no haber tenido lugar el suceso dañoso (STS 27 de julio 2006)"» (STS de 14 de julio de 2006 (RJ 2006, 6380)).

En el informe de ..., ..., presentado por la parte reclamante, se incluyen como elementos de análisis los siguientes:

	Factores exógenos (no se ven afectados por la ampliación: idénticos en los escenarios actual y contrafactual)	Factores endógenos (afectados por la expansión: difieren en los escenarios actual y contrafactual)
Partidas de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Precio de la leche - Precio de venta de las vacas - Precio de venta de los terneros - Subvenciones fijas y variables de la PAC - Pagos de Agroseguro por vaca 	<ul style="list-style-type: none"> - Leche por vaca - Tamaño del rebaño - Tasa de recría - Número de vacas vendidas - Número de terneros vendidos
Elementos de coste	<ul style="list-style-type: none"> Precio de compra de las vacas - Costes por kilo de alimento - Costes de higiene y sanidad por vaca - Costes de recría por ternero - Sueldos del personal - Costes del seguro - Costes de la cama 	<ul style="list-style-type: none"> - Tamaño del rebaño - Tasa de recría - Número de empleados - Eficiencia de los costes de alimentación - Tamaño del gasto de capital - Calendario del gasto de capital

Sobre la base del análisis de todos los datos se estima que el daño sufrido por de ... durante el periodo histórico 2016–21 fue de €9,888 millones a la fecha de valoración de 31 de diciembre de 2021, conforme al cuadro siguiente.

Daños ... en el periodo histórico

Año	Actual [A]	Contrafactual [B]	Daños [C = B - A]	Daños a 31 de diciembre 2021 [D]
2016	€6,238m	€2,260m	-€3,978m	-€4,154m
2017	€4,047m	€0,694m	-€3,353m	-€3,448m
2018	€6,572m	€6,381m	-€0,191m	-€0,194m
2019	€6,455m	€10,518m	€4,064m	€4,093m
2020	€6,007m	€11,877m	€5,871m	€5,891m
2021	€2,560m	€10,259m	€7,699m	€7,699m
Total	€31,878m	€41,990m	€10,112m	€9,888m

En cuanto a este periodo de previsión, se calculan sobre la base de «las estimaciones del CMPC de otras empresas del sector agropecuario

estimadas por terceros. En concreto, (...) las estimaciones del CMPC del 5,0% para el sector agrícola y ganadero del profesor... de la Stern Business School de la Universidad de Nueva York. Además (...) los supuestos del CMPC que aparecen en los informes de los analistas de renta variable para algunas de las mayores empresas del sector, como Benson Hill, Inc., Archer Daniels Midland y Bunge Limited. Barclays reporta que el CMPC de Bunge y Archer Daniels Midland es del 7,0%²², y del 11,9% para Benson Hill». Y se asume «una estimación del CMPC nominal antes de impuestos del 7,5% que utilizamos para descontar los daños en 2022 a nuestra fecha de valoración de 31 de diciembre de 2021». De ello se deduce, según el cuadro adjunto, una estimación de los daños de ... en 2022 de €9,311 millones a 31 de diciembre de 2021.

Daños ... en el periodo de previsión

Año	Actual [A]	Contrafactual [B]	Daños [C:B-A]	Daños a 31 de diciembre 2021 [D]
2022	€1,436m	€11,446m	€9,311m	€9,311m
2023	€ 11,258m	€11,258m	€0	€0
2024	€ 11,470m	€11,470m	€0	€0
2025	€ 11,685m	€11,685m	€0	€0
Total	€35,849m	€45,859m	€10,010m	€9,311m

El informe realiza un análisis de sensibilidad para robustecer la argumentación respecto de la productividad de la leche en el escenario contrafactual, ganancia de eficiencia en relación con los costes de alimentación, previsión del precio de los piensos y de la leche, previsión de los costes de mantenimiento y suministros, y gasto de capital. Y efectúa proyecciones para el año 2021 sobre la base de los datos de los nueve primeros meses que se condensan en el cuadro siguiente.

Partida de ingresos/costes	Valores de 2020	Valores hasta Sep-2021	Proyecciones para 2021	Comentario
Venta de leche	€18,9m	€14,5m	€19,4m	Basado en datos de ... hasta fin de noviembre 2021
Cantidad de leche	57,6m	43,6m	58,5m	
Precio por litro	€0,33	€0,33	€0,33	Se mantiene fijo
Venta de vacas	€813k	€447k	€596k	-
Vacas vendidas	1.602	815	1.087	Extrapolación simple Se mantiene fijo
Precio por vaca	€507	€548	€548	
Venta de terneros	€1,0m	€791k	€1,1m	-
Terneros vendidos	5.474	2.864	3.819	Extrapolación simple

Precio por ternero	€255	€276	€276	Se mantiene fijo
Agroseguro	€180k	€148k	€197k	-
Vacas	5.348	5.293	5.293	Se mantiene fijo
Ingreso por vaca	€34	€28	€ 37	Extrapolación simple
Costes de alimentación	€8,9m	€8,0m	€10,7m	Extrapolación simple
Cantidad de leche	57,6m	43,6m	58,5m	Se mantiene fijo
Coste por 1000 litros	€154	€184	€184	
Costes de recría	€810k	€549k	€733k	-
Terneros	1.463	1.376	1.376	Se mantiene fijo
Coste por ternero	€553	€399	€532	Extrapolación simple
Costes de higiene y sanidad	€787k	€753k	€1,0m	-
Vacas	5.348	5.293	5.293	Se mantiene fijo
Coste por vaca	€147	€142	€190	Extrapolación simple
Gastos de personal	€1,7m	€1,2m	€1,5m	-
Empleados	66	73	73	Se mantiene fijo
Coste por empleado	€26.079	€15.756	€21.007	Extrapolación simple
Seguros	€238k	€178k	€238k	-
Seguros de vacas	€149k	€125k	€167k	-
Vacas	5.348	5.293	5.293	Se mantiene fijo
Coste por vaca	€28	€24	€32	Extrapolación simple
Otros seguros	€89k	€53k	€71	Extrapolación simple
Costes de cama	€7k	€4k	€ 6k	-
Vacas	5.348	5.293	5.293	Se mantiene fijo
Coste por vaca	€1,3	€0,8	€1,1	Extrapolación simple
Reparaciones y mantenimiento	€841k	€474k	€632k	Extrapolación simple
Suministros	€636k	€640k	€853k	Extrapolación simple

Esta valoración efectuada por ..., en cuanto al lucro cesante, contrasta con la que la sociedad pública ha realizado a solicitud de la Dirección General de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente respecto a la reclamación patrimonial instada por ... Su encomienda pericial se centra en la «valoración ajustada a la realidad del sector del vacuno de Navarra» y «la evolución de la explotación durante los últimos años y las circunstancias legales y administrativas a las que ha estado sometida dicho titular».

En su informe ... pone de relieve su amplio conocimiento sobre la transferencia e innovación en el sector agroalimentario, así como de la realidad del subsector vacuno de leche en nuestra Comunidad Foral, advirtiendo que el cálculo que realiza del lucro cesante sigue los criterios técnicos del Departamento.

Para una primera evaluación de los márgenes que puede generar una explotación de vacuno de leche, como la explotación objeto de análisis, indica que toma como referente los resultados para la zona agroclimática más parecida, que sería la “Zona Ribera”. Refiere los resultados medios obtenidos por las explotaciones de vacuno de leche de “Zona Ribera”, recopilados por ... como sociedad pública para los años 2016 a 2020. Excluye de ellos tanto las subvenciones disociadas de la producción, ya que no dependen del número de vacas de cada momento, como la remuneración de mano de obra no asalariada al tratarse de un coste de oportunidad que debe ser remunerado con el margen obtenido.

Las conclusiones, en relación con esos datos, son:

«1.- El cuidado y explotación de un rebaño lechero manejando en torno a 50 vacas por UTA genera una remuneración por UTAF (Unidad de Trabajo Año Familiar) que está entre 15.000 € y 32.000 € en función del año.

2.- En esta remuneración no están incluidas las ayudas disociadas de la producción, que si bien no son imputables al rebaño lechero si son ingreso de explotación. Esta subvención supone en torno a 25.597 €/explotación en 2020, lo que supondría incrementar la remuneración de la UTA no asalariada en torno a 15.000 €. Esto permite remunerar el coste de oportunidad de la mano de obra no asalariada entre 30.000 €/año y 47.000 €/año. Considerando que la “Renta de referencia” (dato empleado en la legislación agraria para establecer el coste de oportunidad de la mano de obra no asalariada) aplicada durante estos años ha sido de entre 28.397 €/año en 2016 y 29.339 €/año en 2020, la principal conclusión es que los márgenes obtenidos (sin tener en cuenta las ayudas disociadas de la producción) sólo remuneran la mano de obra familiar en los años 2017 y 2018, siendo el promedio de los años 2016-2020 de -4.699 €, no llegando a remunerar la renta de referencia en los años 2016, 2019 y 2020».

Estas apreciaciones se sustentan en la información que figura en el cuadro siguiente:

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020
Nº Explotaciones analizadas	14	15	13	14	13
S.A.U.(Ha.)	30,34	25,95	34,85	31,52	38,84
Nº VACAS	116,41	119,80	124,98	123,02	138,24
VACAS/Ha.	3,84	4,62	3,59	3,90	3,56
Nº U.T.A.	2,43	2,52	2,46	2,48	2,81
Nº U.T.A.(Asalariadas)	0,73	0,83	0,81	0,82	1,08
VACAS/U.T.A.	47,93	47,60	50,77	49,56	49,13
PRODUCTO BRUTO/VACA	3.114	3.508	3.532	3.515	3.595
Venta leche	2.697	3.077	3.075	3.226	3.162
Venta ganado	187	210	180	157	144
Subvenciones	131	93	89	96	103
Ingresos varios	122	73	86	92	94
V.I.-compra ganado	-22,07	54,40	101,79	-56	92
GASTOS VARIABLES/VACA	2.075	2.127	2.118	2.225	2.376
Concentrados	1.108	985	1.028	1.093	1.161
Mezclas	0,00	95,20	125,64	124	101
Forrajes	430,24	470,34	407,66	359	409
<i>Gastos alimentación</i>	<i>1.539</i>	<i>1.550</i>	<i>1.562</i>	<i>1.576</i>	<i>1.671</i>
Veterinario y medicinas	190,92	226,29	216,77	232	243
Semillas/Fertilizantes/Fitosanitarios	72,85	71,12	80,88	79	74
Otros suministros ganado	272,54	279,84	258,52	337	387
MARGEN BRUTO/VACA	1.039	1.381	1.415	1.290	1.220
GASTOS FIJOS/VACA	820	924	1.006	1.067	901
Mano de obra	99,58	138,97	194,06	229,86	181,29
Seguridad Social	79,94	49,02	36,40	40,62	36,93
Financieros	35,52	30,19	14,62	31,06	19,76
Contribuciones/Arrendamientos	56,24	48,06	40,45	43,15	37,25
Reparaciones/Carburantes	233,57	292,90	357,93	361,37	300,96
Seguros y Otros gastos	112,90	160,75	180,07	165,83	140,80
Amortizaciones	202,13	204,18	182,58	194,87	184,48
MARGEN NETO/VACA	219	457	409	223	318
Margen Neto/UTAF	15.061	32.490	30.883	16.555	25.419
Renta Referencia-Margen Neto/UTAF	-13.336	3.940	2.158	-12.330	-3.920
PRODUCCIONES-PRECIOS					
Litros/vaca/año	8.895	9.044	9.155	9.625	9.538
Precio venta litro leche	303,16	340,25	335,85	335	332
Litros/U.T.A.	426.372	430.536	464.840	477.041	468.610
Litros/Explotación	1.035.475	1.083.515	1.144.221	1.184.084	1.318.595

El informe de ... analiza la metodología y resultados planteados por la pericial de ..., poniendo de relieve diversas contradicciones recogidas en las manifestaciones y datos empleados en ésta. Entre otros aspectos de contradicción o error reseña: a) las unidades de trabajo y coste salarial referido, que entiende menor que el que se plantea; la productividad de leche que, conforme a las propias declaraciones de la empresa, nunca alcanzaron los 12.500 litros/vaca; b) los datos erróneos en cuanto a la venta de ganado que según el informe de ... dar una referencias de 30% de vacas vendidas y 1,02 terneros/vaca, mientras que los datos medios de ..., estos porcentajes son de 19% de vacas vendidas y 0,49 terneros vendidos por vaca; y c) los gastos fijos.

Por lo que se refiere a la metodología que se emplea por ... en su pericial, advierte que su cálculo se centra exclusivamente «en el período transcurrido hasta 2021 ya que es el período en el que pueden constatarse con datos fidedignos las diferencias de resultados que pudieran haberse producido comparando la situación real y la esperada en un escenario de incremento de rebaño».

Para la valoración que efectúa del lucro cesante esta sociedad pública, ..., se basa «en el producto de multiplicar el margen esperado por vaca por el número de vacas que no pudieron incorporarse al rebaño en los años sucesivos. El margen por vaca va a ser el resultado de dividir los beneficios declarados en los sucesivos años derivados de la contabilidad por el número de vacas existentes en cada momento, corregido en los ingresos y gastos que se entiendan fijos y no escalables por vaca».

A ese respecto reseña que el número de vacas utilizado es el aportado por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que difiere ligeramente del aportado por la empresa. También señala, que se tendrá en cuenta, que: a) en los años 2014 y 2015 la empresa ha tenido un censo superior al autorizado, lo que ha generado beneficios extraordinarios; b) a partir de la propuesta favorable de diciembre de 2015 para crecer hasta 7.200 vacas, se propone un crecimiento con las pautas planteadas en el plan de negocio, es decir un incremento del 9% y 6% los dos primeros años

(realización de inversiones) y un incremento anual del 30% hasta llegar al nuevo censo autorizado, hecho que se produce en 2019; en consecuencia, en los años 2016 y 2017 no se produce ningún lucro cesante ya que tiene un número de vacas superior al previsto en su plan de negocio (siguiendo el incremento planteado en el mismo) tras la autorización de aumento de censo; siendo a partir de 2018 cuando la empresa tiene un número de vacas inferior al previsto en su plan de negocio, generando así el lucro cesante que valora. Esta estimación, indica, que se realiza conforme a los resultados por vaca declarados por la empresa entre 2013 y 2020, que se recogen en el cuadro siguiente.

....

Cuenta	AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Vacas totales	3.450	3.955	4.426	4.786	5.078	5.559	5.206	5.415
	TOTAL INGRESOS €	4.716,21	4.784,22	4.515,62	4.189,33	4.216,06	3.964,02	4.086,66	3.930,61
70100000	Ventas de leche	4.028,53	4.100,17	3.697,98	3.666,17	3.596,21	3.354,66	3.541,35	3.492,47
70100001	Ventas de vacas	160,08	122,48	83,60	142,62	143,16	351,66	326,83	150,14
70100002	Ventas de terneros	31,72	29,55	29,34	29,25	36,18	94,06	203,20	191,58
701	Ventas de otros productos	19,99	59,28	7,47	16,81	15,76	8,17	14,48	11,21
70500000	Trabajos realizados a terceros	14,61	1,74	0,50	0,77	0,48	1,15	0,00	25,89
	Subvenciones Trabajos realizados para el inmovilizado	222,72	154,94	203,67	126,11	87,64	125,26	144,23	131,46
73		23,13	33,60	7,09	0,26	27,08	4,38	0,24	0,00
77	Ingresos extraordinarios	75,99	26,83	79,57	40,90	106,98	62,91	38,07	62,93
	Diferencia de inventario deganado	139,45	255,63	406,39	166,42	202,56	-38,23	-181,74	-135,08
	TOTAL GASTOS €	-3.626,01	-3.424,77	-3.153,92	-3.023,62	-3.150,86	-3.046,00	-3.308,38	-2.964,02
600	Compra de animales	-94,73	-97,70	-4,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
601	Alimentación	-1.893,72	-1.702,46	-1.662,32	-1.484,46	-1.680,14	-1.638,68	-1.759,30	-1.639,78
607	Higiene y sanidad	-154,15	-145,38	-143,35	-144,15	-131,67	-137,62	-145,17	-145,32
	Cuidado y manutenciónrecría	-275,90	-235,14	-244,92	-284,58	-310,40	-282,01	-252,26	-149,50
	Cama	-11,12	-5,03	-5,36	-6,66	-5,77	-6,11	-3,15	-1,26
628	Suministros	-195,68	-196,94	-173,26	-139,49	-140,34	-135,28	-151,55	-117,53
64	Gastos de personal	-349,24	-386,65	-371,56	-372,60	-357,07	-354,34	-340,53	-319,16
625	Seguros	-46,06	-47,06	-51,39	-43,05	-41,35	-36,49	-70,51	-43,93
622	Reparaciones	-162,23	-163,97	-179,98	-144,30	-132,49	-119,86	-136,15	-155,32

623	Servicios profesionales externos y oficina	-15,98	-16,16	-17,40	-11,40	-40,41	-24,50	-75,51	-38,53
62	Gastos varios	-30,72	-30,98	-17,66	-17,62	-19,78	-24,36	-22,29	-12,93
63	Tributos	-7,22	-9,81	-9,00	-12,97	-33,90	-11,56	-18,75	-30,78
	Otros gastos	-0,76	0,00	-3,10	-98,75	-0,02	-0,02	-41,11	-50,30
68	Amortización	-388,50	-387,47	-270,15	-263,59	-257,53	-275,16	-292,09	-259,70
	BENEFICIO LECHE	1.090,20	1.359,45	1.361,70	1.165,71	1.065,20	918,03	778,29	966,58
	BENEFICIO PLACAS	46,55	41,82	-0,49	0,00	0,11	0,07	0,00	0,00
	INGRESOS FINANCIEROS	14,40	20,25	11,84	8,17	21,91	16,20	18,62	20,99
66	Gastos financieros	-144,15	-173,54	-108,57	-62,84	-41,75	-38,49	-35,29	-32,06
	RESULTADO FINANCIERO	-129,76	-153,29	-96,73	-54,67	-19,84	-22,29	-16,66	-11,07
	RESULTADO DE EXPLOTACIÓN ORDINARIO (EXPL+FINANC) €	1.136,75	1.401,27	1.361,21	1.165,71	1.065,32	918,10	778,29	966,58
		1.007,00	1.247,98	1.264,48	1.111,04	1.045,47	895,81	761,62	955,51

En los datos indicados se apunta que hay componentes claramente escalables en función del número de vacas –ingresos ligados al rebaño lechero, costes variables y fijos-, y otros que no -ingresos declarados desligados de la producción lechera-; advirtiendo que las subvenciones tienen un tratamiento especial pues hay fijadas y otras por número de vacas.

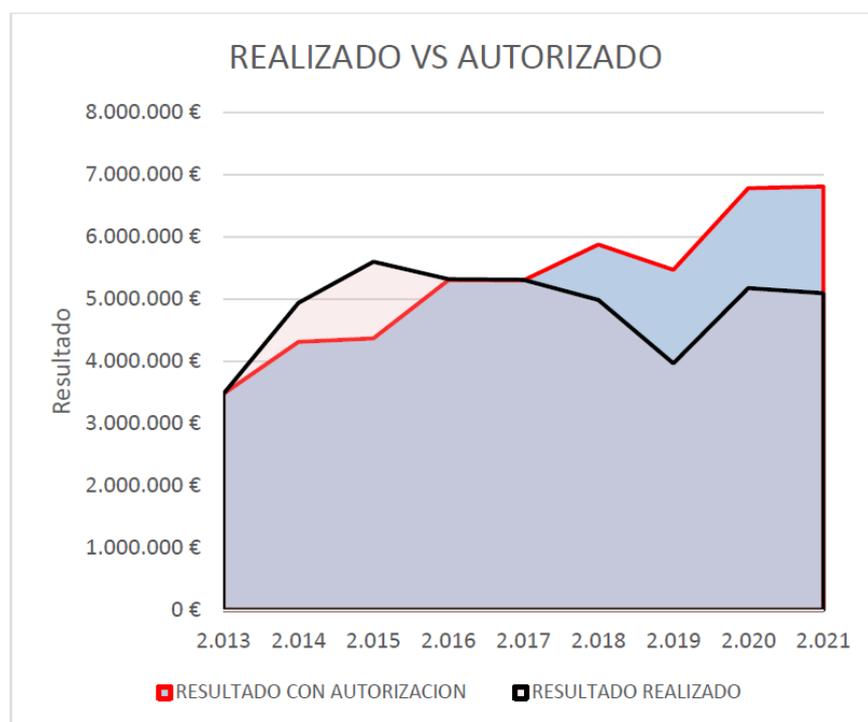
El cálculo del valor actual de las diferencias de resultado anuales, se reconoce en la pericial de ... que sigue el mismo criterio que el planteado en el informe ..., es decir, el tipo de interés de los bonos del Estado Español, que arroja el resultado siguiente.

Tabla 11.- Resultados obtenido y previstos 2013-2021

AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VALOR ACTUAL
nº vacas real	3.450	3.955	4.426	4.786	5.078	5.559	5.206	5.415	5.336	
nº vacas autorizado	3.450	3.450	3.450	7.200	7.200	7.200	7.200	7.200	7.200	
INCREMENTO PLAN DE NEGOCIO A PARTIR DE AUTORIZADO	3.450	3.450	3.450	4.769	5.067	6.600	7.200	7.200	7.200	
DIFERENCIA REAL AUTORIZADO	0	-505	-976	-	-	1.041	1.994	1.785	1.864	
RESULTADO CON AUTORIZACION Y PLAN DE NEGOCIO €	3.474.142	4.305.541	4.362.462	5.298.998	5.297.775	5.873.285	5.465.976	6.780.210	6.805.601	
RESULTADO REALIZADO €	3.474.142	4.935.772	5.596.596	5.317.423	5.308.906	4.979.821	3.965.016	5.174.089	5.089.963	
LUCRO CESANTE €	0 €	-630.231	-1.234.134	0	0	893.464	1.500.960	1.606.121	1.715.637	3.751.752,82

En este escenario, el valor actual del lucro cesante lo cifra en 3.751.753 €, poniendo de relieve la distribución espacial del resultado realizado vs la estimación de lo previsto.

Gráfica 4.- Distribución espacial de resultados con censos habidos vs autorizados y previstos en plan de negocio.



... y la parte reclamante han cuestionado la metodología y valoración efectuada en su pericial por Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios fijados por Tribunal Supremo en cuanto a la valoración del lucro cesante, los informes que obran en el expediente, la competencia y conocimiento que tiene ... del sector, la adecuación de su pericial a los datos reales del ganado existente en la explotación, este Consejo considerada razonable atender al contenido y parámetros del informe de esta sociedad pública, que cuenta con una base probatoria contrastada que trasciende a las proyecciones subjetivas que del negocio plantea ... y que se soportan en datos efectivos y reales.

Cabe recordar que la valoración y cuantificación del lucro cesante, según señala la jurisprudencia, no cabe fundarla sobre meras expectativas y ha de fijarse conforme a la prueba existente mediante un cálculo razonable y atento de todas las circunstancias concurrentes.

Por tanto, los datos que se han de considerar deben de ser los reales de la actividad comercial llevada a cabo por la parte reclamante y no los subjetivos propuestos en atención a un plan de negocio que no deja de ser una proyección estratégica, que puede o no acontecer y cumplir sus previsiones. De ahí que este Consejo considere pertinente, la exclusión de la valoración del año 2022, decisión ajustada al marco temporal marcado por la STSJ de Navarra nº 333/2020, de 21 de diciembre y el ATSJ de Navarra nº 162/2021, de 22 de noviembre de 2021.

A ello hay que añadir, como circunstancia concurrente acreditada, que ... vino operando durante el periodo de tiempo objeto de valoración con un número de vacas superior al autorizado, realidad que no se puede soslayar. Por ello, la metodología utilizada por la Sociedad Pública ... parece la más ajustada en la determinación del lucro cesante, por cuanto el cálculo ha tenido en cuenta esta variable respecto al nivel de productividad de la reclamante, y ha atendido a los resultados declarados por aquella en cada uno de los años analizados, así como a la propia cuenta anual de sus pérdidas y ganancias.

Por otra parte, ... ha dado una respuesta razonada plausible a las objeciones planteadas a su informe por ..., que justifican fundadamente su estimación del lucro cesante en cuanto al periodo relevante para su cálculo; el nivel de productividad de las vacas en los escenarios actual y contrafactual, con la advertencia de que ... comenzó a ejecutar su plan de expansión sin ninguna resolución firme de autorización, por lo que los supuestos problemas derivados de esta decisión, en ningún caso pueden utilizarse como reclamación del lucro cesante, siendo la empresa responsable de sus decisiones empresariales y sus consecuencias; las ganancias de eficiencia en los costes de alimentación, pues no se ha demostrado que la productividad del escenario contrafactual hubiese sido de

12.500 litros por vaca; costes fijos y semifijos; gastos de capital (inversión) por falta de información detallada de las inversiones previstas y realizadas con las desviaciones de costes que hubiera podido haber; y la venta de vacas y terneros, que sería relevante en caso de trabajar con flujos de caja, pero si se trabaja con beneficio neto de empresa en funcionamiento, como es el caso del informe de ..., se compensa a través de la variación de inventario de ganado.

A tenor de todo ello este Consejo de Navarra estima que existe un daño antijurídico, cuyo valor indemnizable por el lucro cesante se corresponde con la pericial de la empresa pública ..., cifrada en 3.751.753€.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que debe estimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por ..., SCL y ... SL, y que ha de indemnizarse a la parte reclamante en los términos señalados en el informe emitido por la Sociedad Pública

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EI PRESIDENTE

EL CONSEJERO SECRETARIO

Alfredo Irujo Andueza

Hugo López López