Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 5 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria sobre *la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado ante la reclamación de indemnización, formulada por (...), en nombre y representación de (...), por daños que se dicen sufridos por causa de la Resolución sancionadora del Concejal Delegado de Movilidad y Ciudad del Mar 19469/2016, de 5 de julio (EXP. 553/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, iniciado tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por la Resolución sancionadora del Concejal Delegado de Movilidad y Ciudad del Mar 19469/2016, de 5 de julio, que fue luego anulada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias número 101/2022, de 31 de marzo, dictada en apelación (procedimiento 0000192/2020).

2. La cuantía reclamada asciende a 95.271,41 euros, lo que hace preceptivo nuestro dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), habiendo sido remitida por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada resultan de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

4.1. En el procedimiento incoado el reclamante tiene la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que reclama por el perjuicio económico que se dice derivado de la Resolución sancionatoria del Concejal Delegado de Movilidad y Ciudad del Mar, número 19469/2016, de 5 de julio, por la que se impuso una multa de 12.003,00 euros y se le retiró la licencia de taxi que ostentaba (licencia número 697).

4.2. En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la administración municipal dada su competencia sobre el servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde a la Sra. Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 30 de marzo de 2023 respecto de unos daños que se dicen ocasionados al anularse por la citada (parágrafo 1 anterior) Sentencia del TSJC la referida Resolución sancionatoria, Sentencia de 31 de marzo de 2022, (en ejecución de la cual se dictó la Resolución del Concejal de Gobierno del Área de Movilidad, Promoción Económica y Ciudad del Mar número 27122/2022, de 15 de julio, por la que se acordó la devolución al interesado de su licencia de taxi y de la multa).

8. El plazo legal establecido para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no hay de

resolución expresa, se produciría o habría producido silencio administrativo con efecto desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración sigue estando obligada a resolver y notificar su resolución al interesado de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación se manifiesta lo siguiente:

«Primero. Con fecha 8 de julio de 2016, le fue notificada a mi representado por ese Ayuntamiento la resolución sancionadora núm. I9469/2016. de 5 de julio, del Concejal Delegado de Movilidad y Ciudad del Mar del Ayuntamiento de las Palmas, por la que se me declaraba responsable de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el art. 104.2 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carreteras de Canarias, en relación con el art. 13.l.c) de dicho texto. y se le impuso una multa de 12.003 euros, así como la medida accesoria de pérdida de validez de la licencia de taxi núm 697 de su titularidad.

La propia resolución sancionadora reconoce que el Ayuntamiento «solicitó información a la Inspección de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria», que el procedimiento sancionador se había iniciado «fruto de la colaboración» entre ambas Administraciones y que la única prueba de cargo de la conducta constitutiva de esa supuesta infracción había sido un informe de la Delegación Especial de Canarias de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) de 10 de febrero de 2015 en el que consta informe de disconformidad por mi parte (folios 7 y ss. del expediente administrativo. que se adjunta como documento núm. 2).

El referido informe señalaba expresamente que se emitía en respuesta a la solicitud previa formulada por el Ayuntamiento de Las Palmas, amparándose en lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 58/2003 General Tributaria [LGT] que permite la cesión de datos obtenidos por la Agencia Tributaria para colaborar con otras administraciones tributarias en el ámbito de sus competencias y, a efectos estrictamente tributarios» (encabezamiento del informe, que consta en el folio 3 del expediente).

Segundo. Contra la resolución sancionadora, se interpuso en tiempo y forma recurso administrativo de reposición por considerarla claramente contraria a Derecho, ya que se vulneraba el derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 de la CE (pues no había pruebas de cargos suficientes), el procedimiento sancionador había caducado y la infracción imputada había prescrito.

Por Resolución núm. 15209/2019, de 25 de marzo de 2019, dictada casi tres años después de la interposición del recurso de reposición, el Ayuntamiento de Las Palmas lo desestimó de forma expresa al considerar que la resolución sancionadora era conforme a Derecho, por lo que confirmó la sanción de multa de 12.003 euros y la pérdida de validez de la licencia de taxi núm. 697, de mi titularidad, que debía ser entregada al Ayuntamiento.

Con fecha 14 de mayo de 2019, el Concejal delegado de Movilidad dictó una orden de ejecución forzosa, en virtud de la cual, el 27 de junio de 2019, los agentes de la Policía Local (pertenecientes a la Unidad de Tráfico) se personaron en el Servicio de Tráfico y Movilidad de la Concejalía del Área de Movilidad del Ayuntamiento con el conductor de la licencia municipal núm. 697 de mi representado, (...) (con DNI (...)). De dicha comparecencia se levantó acta y en ellas se requirió a mi representado para que presentara original del permiso de circulación del vehículo pasado a servicio particular o documento acreditativo de su baja definitiva, así como que adjuntara copia del DNI, ficha técnica del vehículo, copia del permiso de circulación y copia del Boletín de control metrológico del taxímetro. A partir de ese momento, 27 de junio de 2019, mi representado fue privado (ilícitamente, como se verá) del derecho a explotar su licencia y prestar el servicio de autotaxi bien personalmente, bien mediante la contratación de conductores asalariados tal y como permite el art. 89.I.b) de la LTCan y el art. 15.b) del Decreto 74/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Taxi.

Se adjunta como documento núm. 3 copia del acta de comparecencia y requerimiento.

Tercero. Contra la resolución sancionadora y la que desestimó el recurso de reposición, se interpuso recurso contencioso-administrativo, el cual fue desestimado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Las Palmas, de 24 de febrero de 2020, (dictada en el procedimiento ordinario núm. 189/19), al considerar la sentencia que había concreción suficiente de los hechos en el expediente sancionador (FJ 2), que el procedimiento administrativo no había caducado (FJ 3) y que la infracción no había prescrito (FJ 4).

Contra la referida sentencia se interpuso recurso de apelación el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJ Canarias), entre otros motivos por vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, por imponerse una sanción en un procedimiento que ya había caducado y por una supuesta infracción que ya había prescrito, así como por la vulneración del derecho fundamental a la inocencia, ya que la única prueba de cargo aportada en el procedimiento sancionador era el referido informe de la Delegación Especial de Canarias de la Agencia Tributaria, de 10 de febrero de 2015, emitido, como se ha adelantado, a efectos puramente tributarios, pero utilizado por el Ayuntamiento para imponerme varias sanciones y acordar la pérdida de validez de la licencia en contra de lo que dispone de forma clara y taxativa el art. 95.1 LGT que establece el carácter reservado de los

datos con trascendencia tributaria y sólo permite su utilización en una serie de supuestos tasados, entre los cuales no figura éste.

La sentencia núm. 1O1/2022, de l1 de marzo. de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias, Sección segunda, estimó el recurso de apelación, revocó la sentencia del JCA núm. 4 y. en consecuencia. estimó el recurso contencioso-administrativo que interpuso mi representado contra las referidas resoluciones del Ayuntamiento. La sentencia reconoce que, en supuestos análogos a éste, había sostenido (en contra. por cierto, de la opinión casi unánime de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, incluido el núm. 4) que la prueba de cargo utilizada era válida, pero que el Tribunal Supremo (TS) se ha pronunciado recientemente sobre la específica cuestión en varias sentencias dictadas en casación (de 15 de marzo de 2021 rec. 8288/2019: de 13 de mayo de 2021. rec. 5011/2019, entre otras muchas), en las que ha considerado que los datos solicitados por el Ayuntamiento de Las Palmas no fueron luego utilizados para un fin tributario, sino para aplicar la normativa reguladora del taxi, que fueron utilizados sin consentimiento del interesado y con base en una solicitud equívoca, lo que supone una clara vulneración del art. 95.1 LGT. Dicha doctrina jurisprudencial, continua la STSJ de Canarias:

«obliga a la Sala a reconsiderar el criterio que, siempre en relación con este concreto aspecto de objeto litigioso, había venido sosteniendo. Dicho de otro modo, se acepta el motivo de impugnación invocado por el recurrente [el primero de los referidos, relativo a la vulnernci6n de la presunción de inocencia y del art. 95.1 LGT] y, por tanto, se ha de volver a la línea argumental desarrollada por los juzgados de lo contencioso-administrativo sobre este reparo. Por otra parte, la admisión del motivo hace inútil que debamos abordar el resto de objeción que han sido opuestas por el apelante (fD 2º)».

En consecuencia, la sentencia estima el recurso de apelación, revoca la sentencia de instancia y estima el recurso contencioso-administrativo que interpuso mi representado contra la resolución sancionadora, que resulta contraria a Derecho. Se adjunta copia de la sentencia como documento núm. 4.

Cuarto. Por Resolución núm. 27122, de 15 de julio de 2022, del Concejal de Gobierno del Área de Movilidad, Promoción Económica y Ciudad del Mar, el Ayuntamiento de Las Palmas acordó que se devolviera a mi representado el documento original de la licencia municipal de taxi nº 697.

La referida licencia le fue materialmente entregada a mi representado con fecha de 2 de agosto de 2022, tal y como consta en la Diligencia de comparecencia y devolución de licencia municipal de esa fecha, expedida por la jefa de la sección de transportes de dicha Concejalía. Se adjunta copia del acta como documento núm. 5.

Por consiguiente, y debido a la actuación del Ayuntamiento de Las Palmas por la que se declaraba la pérdida de validez de la licencia de mi representado, declarada nula de pleno

derecho por sentencia judicial firme, mi representado se ha visto privado (ilícitamente) del derecho (adquirido mediante el título habilitante que es la referida licencia) a prestar el servicio de autotaxi, bien dé forma personal o mediante trabajadores asalariados, desde el 27 de junio de 2019 hasta el 2 de agosto de 2022, lo que, deducidas las vacaciones, los descansos y los festivos, hacen un total de 808 días laborables, sin haber podido explotar la licencia de mi titularidad».

III

1. En cuanto al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada como se dijo el día 30 de marzo de 2023, la cual se acompañó de diversa documentación, entre la que se encuentra la copia de la referida Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y un informe pericial de la valoración de los daños sufridos, que como ya se manifestó se cuantifica en 95.271,41 euros.

El día 8 de noviembre de 2023 se acordó por el Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial la admisión a trámite de la reclamación formulada por el interesado (Resolución 2023-65318).

Además, se puso en conocimiento de la compañía aseguradora del Ayuntamiento la tramitación del presente procedimiento administrativo, quien luego presentó un informe pericial de valoración de los daños reclamados.

2. Este procedimiento cuenta con las siguientes actuaciones administrativas de interés:

- Se emitió informe por el servicio municipal de tráfico y movilidad, sección de tráfico y transportes, en el que únicamente se efectúa un relato de los hechos que parcialmente (y relativamente) similar al transcrito en el Fundamento anterior, hecho por el interesado.

- El presente procedimiento careció de fase probatoria, no cuestionando la Administración la veracidad de los hechos expuestos en la reclamación (art. 77.2 LPACAP).

- Después de todo ello, se otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, quienes formularon alegaciones.

- Por último, se emitió Propuesta de Resolución (denominada «*provisional*») el día 15 de julio de 2024, la cual es precisamente el objeto del presente Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución entiende procedente desestimar la reclamación formulada por el interesado, pues el órgano instructor considera que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños padecidos por el interesado.

En dicha Propuesta de Resolución se alega exclusivamente acerca de la cuestión de fondo lo siguiente:

«En el presente asunto, ha de considerarse que es la propia conducta del reclamante, la explotación ilegal de tres licencias municipales, la que motiva la tramitación de un procedimiento sancionador, procedimiento que es anulado ulteriormente y en apelación a la sentencia que lo valida en primera instancia, por cuestiones de forma y no de fondo, al establecer:

"En el caso de autos es el Ayuntamiento el cesionario directo de la información tributaria que le cede la AEAT a petición suya: el oficio solicitándola es concluyente (cfr. el Fundamento de Derecho Primero. 2.5° de esta sentencia) y la referencia a las diligencias penales en curso fue sólo eso, una mera referencia, ignorándose su estado y quienes son o eran los imputados o procesados.

3. De esta manera el informe que la AEAT remitió al Ayuntamiento no dejaba lugar a dudas: cedió datos tributarios del recurrente conforme al artículo 95.1 de la LGT en estos términos ya antes citados: `para colaborar con otras administraciones tributarias en el ámbito de sus competencias a efectos estrictamente tributarios. se remite el presente informe´. Esta era la condición impuesta al cederlos. (...) 7. Por tanto, no empleó esos datos para un fin tributario sino para aplicar la normativa reguladora del taxi. Además tal cesión se hizo sin consentimiento del interesado y con base en una solicitud equívoca pues del oficio remitido a la AEAT se deduce que interesaba los datos para actuar respecto a los titulares de licencias que indebidamente las hubieran cedido a floteros: no de otra forma cabe entender la cita que se hace en ese oficio del artículo 104.4 de la Ley canaria 13/2007 (...) "

De lo expuesto, se concluye que la relación de causalidad entre los daños por lucro cesante, al no poder explotar licencias sin título habilitante para ello, y el funcionamiento de servicio de inspección de transportes municipal, se rompe por la propia conducta ilícita del reclamante».

Previamente, la Propuesta hace referencia a la doctrina contenida en el Dictamen 39/2012 de este Consejo Consultivo, de la cual transcribe el siguiente párrafo:

«Llegados a este punto solo queda concluir que, tratándose de un procedimiento de responsabilidad patrimonial fundado en el artículo 142.4 de la LRJAP-PAC, de lo actuado se desprende que los daños por los que aquí se reclaman tienen origen en la actuación de los propios reclamantes, sin que se aprecie conexión con el funcionamiento del servicio público concernido a cuya actuación se atribuye el hecho lesivo. Dicha intervención de los propios reclamantes, personas física y jurídicas, en la relación causal impide reconocer el derecho indemnizatorio que aquí se ejerce, toda vez que su conducta contribuyó decisivamente a la causación del daño que se alega, con la entidad suficiente para romper el nexo causal. En definitiva, dicha actuación se ha de considerar adecuada y relevante para la producción del daño, sin que los reclamantes, a quien corresponde la carga de la prueba, hayan acreditado la realidad de sus alegaciones al respecto, particularmente acreditando que los daños se deben exclusivamente a la actuación de la Administración sanitaria canaria, ni que deriven de la Orden de la Consejería de Sanidad, anulada judicialmente, ni de las anteriores medidas preventivas y de policía sanitaria adoptadas. De lo anterior se deriva que los daños por los que se reclama no pueden ser imputados al servicio público concernido, pues no ha quedado acreditado que haya intervenido en la relación causal con una actuación, directa o indirecta, pero adecuada o suficiente para producir el resultado lesivo».

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

– Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

3. Al abordar el examen jurídico de la Propuesta de Resolución, en lo que se refiere a la cuestión de fondo, una primera impresión que ella produce a este órgano consultivo es que los argumentos o, cabe decir, el argumento en el que (exclusivamente) pretende sustentarse la Administración para desestimar la reclamación del interesado, reproducido en el primer punto del presente Fundamento, no se puede considerar jurídicamente válido, como para apoyar solo en él o en ellos la desestimación de la reclamación, pues no resulta jurídicamente correcto, a nuestro parecer, afirmar que el interesado, en este caso que nos ocupa,

cometió una infracción sancionable, pues con ello se obvia claramente el principio de presunción de inocencia consagrado en el art. 24.2 CE, aplicable a los procedimientos sancionadores, [y así ha de calificarse este] como se ha manifestado recientemente por este Consejo Consultivo, siguiendo la doctrina jurisprudencial en la materia en el reciente Dictamen 562/2024, de 8 de octubre.

Justamente fue la insuficiencia o inhabilidad legales de las pruebas que en su día se aportaron para imputar al reclamante una ilegalidad la razón por la que fue anulada la sanción impuesta, de modo que las consecuencias del reproche hubieron de ser deshechas en virtud de la anulación judicial.

No cabe duda de que, como se verá al examinar la actuación de la administración –que es el objeto central del análisis que en este momento resulta obligado y pertinente- ha de tenerse a la vista la actuación y el comportamiento del administrado.

Pero ello no parece suficiente para sustentar la desestimación en la actuación y el comportamiento del interesado e imputarle la comisión de un ilícito administrativo y dar por destruida la presunción de inocencia a la que tenía y tiene derecho, pues para ello hubiera sido y seguiría siendo jurídicamente precisa una resolución administrativa firme, dictada tras un procedimiento tramitado con todas las garantías y ello, en este caso, no es así, desde el momento en el que por la referida sentencia fue anulada la Resolución sancionatoria, expulsándola (como suele decirse) del mundo jurídico, independientemente de si la causa de nulidad es de naturaleza formal o material, pues lo que aquí interesa verdaderamente son los efectos de la declaración de nulidad.

En realidad, como acaba de decirse, lo que exige la ley en este asunto -según una jurisprudencia inequívoca y una no menos clara doctrina de este Consejo Consultivo- no es el examen de la conducta del reclamante, sino el examen y análisis de la decisión administrativa, cuya anulación es el fundamento de la reclamación que el interesado hace, atribuyendo él a la decisión municipal y a su nulidad la condición de causa de los daños que dice haber sufrido.

En efecto, esta perspectiva es la que resulta obligada, como se deduce de la doctrina del Consejo, contenida no solo en el Dictamen citado por el Ayuntamiento (39/2012), sino también en otros más recientes que razonan además en la estela de la jurisprudencia también más reciente, y que llevan a examinar la actuación

administrativa anulada y su anulación judicial como ya se ha dicho, antes que la conducta del reclamante.

Y es esta actuación, constituida por la actuación municipal propiamente dicha y por su anulación judicial, la que debe escrutarse, en su propia complejidad, para determinar si es procedente declarar y establecer que el ayuntamiento debe resarcir al reclamante o si no tiene obligación de hacerlo, dado que no es la sola existencia de la anulación judicial mediante la sentencia del TSJC la que permitiría resolver la cuestión, pues, como ha dicho el TS y el CCC, de la anulación judicial no cabe ni excluir ni reconocer «*automáticamente*» la responsabilidad patrimonial de la administración pública.

4.1. En relación con ello este Consejo Consultivo se ha pronunciado de forma reiterada, como por ejemplo se hace en el Dictamen 172/2022, de 4 de mayo:

«3. En los supuestos de responsabilidad patrimonial por anulación en virtud de sentencia firme de actos y disposiciones administrativas generales, este Consejo Consultivo ha venido señalando (por todos, DCCC 169/2018) que:

«4. Dispone el art. 142.4 LRJAP-PAC que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos administrativos no presupone derecho a la indemnización. Con ello, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia, el derecho a la indemnización no se da por supuesto por el solo hecho de que el acto administrativo haya sido anulado, no es una secuela necesaria derivada de dicha anulación, sino que requiere la concurrencia de los requisitos generales establecidos en el art. 139.1 LRJAP-PAC, esto es, daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el acto de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia del deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo (SSTS de 31 de mayo de 1997, 28 de junio de 1999, 15 de abril de 2000, 12 de julio, 26 de septiembre de 2001, 16 de febrero de 2009, 20 de enero de 2013, 25 de abril y 7 de noviembre de 2017 y 22 de enero de 2018, entre otras muchas). El citado art. 142.4 establece pues la posibilidad de que la anulación del acto administrativo, de acuerdo con el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sea presupuesto inicial u originario para que tal responsabilidad pueda nacer siempre que concurran los requisitos para ello.

La abundante jurisprudencia en la materia se condensa del siguiente modo en la reciente STS de 21 de marzo de 2018:

«En relación con estas cuestiones, recientemente, en la STS 65/2018, de 22 de enero, hemos examinado, una vez más, la exigencia del artículo 142.4 de la LRJPA en relación con la de la antijuridicidad derivada del daño, como determinante para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, a cuyo efecto, decíamos que "conviene tener en cuenta el fundamento y finalidad de esta institución, que se dirige a garantizar la indemnidad

patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos, por la actividad de la Administración, que, en el ejercicio de sus competencias y dirigida a la consecución de los objetivos que en cada caso le son propios, afecta además de manera concurrente, específica y negativa a los derechos e intereses del administrado, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar. La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla. Como dice el art. 141 de la Ley 30/92, aplicable al caso, solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular por daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

De esta manera, el examen de la antijuridicidad del daño, como elemento determinante de la resarcibilidad de la lesión, permite a la jurisprudencia modular la responsabilidad en cada caso, atendiendo a la naturaleza y alcance de la actividad administrativa causante, que en el caso de las reclamaciones derivadas de la anulación de actos o disposiciones ha dado lugar a una doctrina, que se refleja ya en las sentencias de 5 de febrero de 1996, 4 de noviembre de 1997, 10 de marzo de 1998, 29 de octubre de 1998, 16 de septiembre de 1999 y 13 de enero de 2000, y que se recoge en la sentencia de 20 de noviembre de 2013 .

En estos casos, la responsabilidad patrimonial no se anuda con carácter necesario a la anulación del acto o resolución administrativa sino que es preciso valorar si tal actividad administrativa se ha producido en el margen de razonabilidad que corresponde al caso, valoración que compete realizar el Tribunal y que no puede sustituirse por las apreciaciones subjetivas de las partes, salvo que se ponga de manifiesto una relevante falta de correspondencia con la realidad fáctica enjuiciada o una interpretación jurídica carente de fundamento".

En consecuencia, que en el caso específico de esta responsabilidad fundada en el artículo 142.4 de la LRJPA, su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo.

Por otra parte, la jurisprudencia de esta Sala (STS de 16 de febrero de 2010) ha puesto de manifiesto que no caben ni resultan procedentes interpretaciones maximalistas del citado precepto de uno u otro sentido; esto es, que no procede afirmar que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad.

Igualmente, la jurisprudencia de esta Sala ha perfilado la exigencia de responsabilidad basada en dicho artículo 142.4 en función del tipo de potestades articuladas por la Administración, en cuyo ejercicio se produjo la nulidad en la que se fundamenta la exigencia de responsabilidad, debiendo, pues, atenderse a las peculiaridades del caso. Así en la STS de 9 de diciembre de 2015 se expuso que " (…) no procede esa exigencia de responsabilidad o, lo que es lo mismo, existe el deber jurídico de soportar el ciudadano afectado el daño ocasionado, cuando la norma que habilita la actuación de la Administración la somete a la consideración de potestades discrecionales, conforme a las cuales puede optar por varias soluciones, porque todas ellas son admisibles en Derecho, al ser jurídicamente indiferentes, supuestos en los cuales cuando, por circunstancias diversas, pueda verse anulada la decisión adoptada al amparo de dichas potestades, se considera que los ciudadanos afectados están obligados a soportar el daño ocasionado.

Panorama bien diferente es el que se genera en los supuestos en que la norma habilitante de la actuación administrativa establezca criterios reglados para su aplicación, rechazando cualquier margen de apreciación para la Administración, en el que el criterio de imposición de soportar el riesgo es más débil, precisamente porque ese carácter reglado de la norma comporta un mayor grado de incorrección en la decisión adoptada. No obstante, también cuando actúa la Administración sometida a esa normas que confieren potestades regladas, se han discriminado aquellos supuestos en que ese rigor de la norma se impone acudiendo a conceptos jurídicos indeterminados, es decir, cuando la norma no agota todos los elementos de la potestad conferida, sino que requiere una valoración de las circunstancias concurrentes para determinar la abstracción que la descripción de la norma impone con tales indeterminaciones a concretar en cada supuesto concreto, atendiendo a las circunstancias de cada caso. Por último, aun en los supuestos en los que se aplican normas de carácter absolutamente regladas, es admisible supuestos --y se deja constancia ejemplificativa de ello en la sentencia antes mencionada-- en la que la posterior anulación de la actividad administrativa excluye la responsabilidad patrimonial porque la decisión adoptada aparezca como fundada. Porque lo relevante para la valoración de la tipología a que se ha hecho referencia han de ser examinados conforme a las características de razonabilidad de la decisión y a la motivación de esa razonabilidad, apareciendo la decisión adoptada como una de las alternativas admisible en derecho, sin perjuicio de que por las circunstancias de cada supuesto, la decisión última en vía administrativa o jurisdiccional sea contraria a lo decidido".

En tal sentido se ha puesto de manifiesto por esta Sala (STS de 8 de abril de 2014) que "la apreciación de que la resolución anulada a que se imputa el daño por responsabilidad patrimonial es razonable y razonada, excluye la obligación de resarcimiento y genera la obligación del perjudicado de soportarlo, conclusión que se funda en que siendo razonada la decisión, aun cuando fuese posteriormente anulada, no puede concluirse la irrazonabilidad de la mera anulación cuando, como concluye la Sala de instancia en el presente caso, la decisión administrativa comporta una interpretación de los preceptos normativos que no pueden generar la responsabilidad reclamada". Y en la STS de 30 de junio de 2014 añadimos que "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 de febrero de 1996, de 4 de noviembre de 1997, de 10 de marzo de 1998, de 29 de octubre de 1998, de 16 de septiembre de 1999 y de 13 de enero de 2000, 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, habiendo descartado esta Sala en sentencias de 16 de febrero y 8 de mayo de 2007 (recursos de casación nº 346/2003 y 5866/2003) que la actuación de una Administración sea razonable cuando se ha faltado el presupuesto básico para su actuación como es la competencia".

(...)

En consecuencia, que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativos no presupone el derecho a indemnización (ex artículo 142.4 de la LRJPA , hoy artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LSP), de tal manera que si bien la mera anulación de resoluciones administrativas no presupone sin más el derecho a la indemnización, sí puede ser supuesto de tal indemnización en aquellos casos en que la anulación produjo unos perjuicios individualizados y evaluables económicamente que el ciudadano no viene obligado a soportar, no siendo, por tanto, el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse para sostener el derecho a la indemnización, sino el 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.

Partiendo, pues de que la anulación administrativa o jurisdiccional no presupone, por sí misma, el derecho a indemnización, ha de estarse al principio de que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículo 139.1 de la LRJPA, 32.1 de la LSP). En consecuencia, solo serán

indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 de la LRJPA; hoy artículo 32.1 de la LSP)».

4.2. Esta doctrina es directamente -y plenamente- aplicable al presente asunto, e implica que lo que aquí nos corresponde ahora es examinar si la actuación administrativa anulada merece ser calificada de razonable y razonada, en cuyo caso no le sería imputable el daño que haya podido causar, que deberá ser soportado por quien lo haya padecido, o si debe ser dicha actuación tildada de no razonable y no razonada, lo que habría de entrañar la existencia de imputabilidad del daño, ausencia del deber de soportarlo y surgimiento de la responsabilidad de resarcir.

Debe decirse, en primer término, que para la consideración como razonable y razonada de la decisión municipal sancionatoria (la de 5 de julio de 2016) no ayuda la contemplación de los trámites seguidos para llegar a ella, es decir, la aparente carencia de prueba de la conducta sancionada que no fuera la producida por la administración tributaria.

A lo que parece, como decimos, el Ayuntamiento no practicó actuación alguna que condujera a alguna prueba, incluso indiciaria, de la conducta luego sancionada, pese a que el expediente sancionador se había iniciado, según se dice, en el año 2013 o en el 2014 y también pese a que la documentación recibida de la AEAT se califica de «*complementaria*», supónese que lo sería de otra ya existente en el expediente. Acaso la hubo, podría deducirse de todo ello, pero no se incorporó al expediente, o acaso se prefirió descansar en el material probatorio recibido de la AEAT, dada la notable sustancia de este.

Sin embargo, algunas objeciones habrán de permitir disipar esta impresión inicial, en el criterio de este Consejo Consultivo.

Una primera, es que se trata de reparos o reticencias que el observador puede sentir si analiza jurídicamente lo sucedido, y encuentra que no es jurídicamente admisible lo que el ayuntamiento ha hecho al imputar una actuación ilícita y sancionar (o privar de un derecho) sin una prueba que sea enteramente lícita y admisible. Pero tal repugnancia jurídica no hace por sí misma irrazonable ni irrazonado el reproche, pues la desaparición del mundo jurídico de la sanción y la privación de derechos no hace desaparecer de la realidad la conducta del interesado y la posibilidad de que sea razonable su persecución y su sanción.

Pero, además y enseguida, la repugnancia o repulsión que la descrita imputación sin pruebas pueda producir debe, a su vez, desaparecer de nuestro razonamiento en

vista de que la insuficiencia e inhabilidad de la prueba de cargo que permitió sancionar es el resultado de lo que la propia sentencia que invalida la sanción califica de «*giro radical*» en la interpretación de las normas legales.

Es decir, no valía ni valió legalmente sancionar al reclamante con el solo soporte de las actuaciones tributarias, aunque estas demostrasen la existencia de comportamientos contrarios a las leyes, pero esta invalidez o inhabilidad probatoria fue una especie de novedad, que se incorporó claramente al ordenamiento jurídico aplicable al caso con posterioridad a la tramitación del expediente sancionador y a la propia imposición de la sanción. Esta -que entrañó la privación de la licencia de taxi que a su vez impuso la inactividad que conllevó [dícese] la aparición del lucro cesante que ahora se reclama- se impuso en 2016. Y la novedad, el *giro radical* (TSJC dixit) de la jurisprudencia se produce en 2021, *obligando* (sic) al Tribunal Superior a modificar el sentido de su propia doctrina:

«Como se comprenderá, la doctrina jurisprudencial reproducida – dice el TSJC- obliga a la Sala a reconsiderar el criterio que, siempre en relación con este concreto aspecto del objeto litigioso, había venido sosteniendo».

Hasta que hubo tal reconsideración y tal giro radical, pocas dudas o, mejor dicho, quizá ninguna duda habría cabido acerca de la confirmación judicial de la sanción o, al menos, así cabe pensar tras la lectura del expediente. Y si, como se ve en el mismo (y en el propio escrito de reclamación, que por cierto dice literalmente apoyarse en la ilegalidad de la sanción para calificarla de no razonable ni razonada) dicha sanción fue en primera instancia confirmada judicialmente, no es posible hallar en el último reproche judicial, hecho en segunda instancia y fundado en la inhabilidad de las pruebas, fundamento para negar la razonabilidad y condición de razonada de la sanción, pues la falta de otras pruebas -falta que el ayuntamiento podría haber evitado, pero ello por sí solo no permite tildar de no razonada e irrazonable su actuación- estaba plenamente justificada, y lo había estado hasta que se corrigió o modificó el sentido de la jurisprudencia y la práctica judicial.

Además, y por otro lado, la condición de razonable y razonada de la sanción y privación de derecho debe examinarse en sí misma, con independencia de los motivos de su nulidad final, para determinar, como dice el TS, « (...) si (...) [la] (...) actividad administrativa se ha producido en el margen de razonabilidad que corresponde al caso, valoración que compete realizar el Tribunal y que no puede sustituirse por las apreciaciones subjetivas de las partes, salvo que se ponga de manifiesto una relevante falta de correspondencia con la realidad fáctica enjuiciada o una interpretación jurídica carente de fundamento». (STS 1082/2018 antes citada.)

5. En el criterio de este órgano consultivo, la actuación municipal examinada en este Dictamen se desenvolvió en el *margen de razonabilidad que correspondía al caso* (palabras del TS), sin que en dicha actuación *se ponga de manifiesto una relevante falta de correspondencia con la realidad fáctica enjuiciada* ni tampoco *una interpretación jurídica carente de fundamento,* dicho también en el lenguaje del TS.

Lo examinado y enjuiciado por el ayuntamiento fue el comportamiento o actuación del taxista sancionado, que no consideró legalmente correcta, y cuya proscripción no solo venía claramente establecida por las normas directamente reguladoras de su actividad sino, si puede decirse, del orden público que la regula.

No hubo, por ello, falta de correspondencia entre tal realidad fáctica y la decisión anulada, sino todo lo contrario, al menos vistas las actuaciones que hemos examinado.

Y tampoco cabe hablar de una interpretación jurídica carente de fundamento, cuando tal fundamento no le fue negado en primera instancia por la sentencia del juzgado de lo contencioso número 4 de Las Palmas, y le hubiera sido igualmente reconocido en apelación por el TSJC, de no producirse el *giro radical* de la jurisprudencia y por su causa la *reconsideración* de su criterio por el TSJC.

Y esta estimación nuestra no queda disipada ni desaparece por el hecho, como se dijo al principio de esta consideración en sentido reprobatorio, de que la actuación municipal en materia probatoria parezca haber sido mínima o parezca inexistente, pues el pronóstico sobre la suficiencia de los documentos de la AEAT pudo justificar ello fundadamente en aquel momento, vistos los precedentes judiciales.

Por la misma razón tampoco se disipa ni desaparece la razonabilidad y los razonamientos de la actuación municipal, por el hecho tampoco plausible de que el ayuntamiento haya utilizado los documentos tributarios para fines distintos de los que invocó al pedirlos y se consignaron al recibirlos, ajustados en ambos casos al mandato del art. 95 LGT, en el marco de una relación entre uno y otra sin duda sujeta a lo ordenado en el art. 55 de la Ley de Bases de Régimen Local, con el alcance que procediera.

No se entiende posible, por todo lo anterior, calificar de irrazonable la decisión municipal y por ello mismo debe serle reconocida la condición contraria y entenderla razonable. Siéndolo, además está razonada, en el sentido de que se expresa con claridad la motivación fáctica y jurídica que conduce a su adopción, que no fue poca.

Por tanto, de nuevo en palabras del TS, en la repetida STS 1082/2018, *« (…) 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 seo de 2006 (casación 2053/02, FJ 5º), 5 de junio de 2007 (casación 9139/03, FJ 2 º), 31 de enero de 2008 (casación 4065/03, FJ 3º) y 5 de febrero de 2008 (recurso directo 315/06 , FJ 3º)]».*

En el caso de este procedimiento, como en otros de los resueltos en las sentencias y examinados en los dictámenes CCC citados, la desaparición de la imputabilidad impide atribuir a la actuación anulada la condición de causa del daño que se reclama, que el administrado tiene por tanto el deber de soportar y que, en este y en otros casos, tiene su origen inicial en una actuación del propio interesado, como se expresa en muchas de aquellas resoluciones y dictámenes, entre ellos algunos que se citan en la misma reclamación inicial y en la propuesta de resolución, sin que quepa interponer entre esa conducta inicial y el supuesto resultado dañoso la actuación administrativa.

Por todo lo expuesto en este apartado IV se entiende procedente desestimar la reclamación, aunque se entiende que deben ser atendidas las observaciones de los párrafos anteriores relativas a la debida fundamentación de la PR.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se entiende conforme a Derecho en cuanto desestima la reclamación que le da origen, sin perjuicio de las observaciones hechas en el Fundamento IV, apartados 3, 4 y 5, acerca de su motivación o fundamentación.