Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 5 3 8 / 2 0 2 5

**(Sección 2.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 23 de diciembre de 2025.**

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de la entidad mercantil (...), por daños ocasionados como consecuencia de la inactividad administrativa (EXP. 506/2025 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 la Consejería de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias, tras la presentación de reclamación indemnizatoria por los daños sufridos por la entidad mercantil reclamante, que se alegan acaecidos como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio, concretado en la inactividad relativa a permitir el acceso de la interesada a la Subestación Set Icor 20/66 KV, propiedad de (...) y (...), en relación con el "P*royecto de Instalación Solar Fotovoltaica Loro Parque II*", en el término municipal de Arico – Tenerife.

**2.** La cuantía total reclamada, 1.400.000,00 euros, determina la preceptividad de la solicitud de 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), habiendo sido remitida por el Consejero de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación, el primer precepto, 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).

---

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

**3.** En el análisis a efectuar resultan de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); y la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, entre otras normas.

**4.** En lo que se refiere a la legitimación activa, la empresa reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal del servicio público competente en la materia.

Asimismo, la Consejería de Transición Ecológica y Energía está legitimada pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de su titularidad.

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

**6.** Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación (art. 67 LPACAP), pues se presenta la reclamación el 28 de febrero de 2025, respecto a un hecho lesivo producido, según se deduce de la reclamación, de la inactividad de la Administración al no permitir que la empresa interesada acceda a la Subestación Set Icor 20/66 KV, propiedad de (…), "Proyecto de Instalación Solar Fotovoltaica Loro Parque II", en el término municipal de Arico – Tenerife, teniendo la Administración como título habilitante de la actuación que le correspondía realizar, entre otros, la Sentencia núm. 190/2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 22 de abril de 2024.

**7.** El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP), aunque la Administración seguirá, en tal caso, obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos y por tanto este expediente, de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

## II

**1.** En cuanto a los antecedentes de hecho, cabe señalar en primer lugar, que del escrito de reclamación presentado por el representante de la empresa interesada parece deducirse lo siguiente:

Que la empresa interesada reclama por la inactividad material en la que, a su juicio, incurre reiteradamente la Administración autonómica a la hora de ejecutar la Sentencia anteriormente referida que autorizaba la entrada de la misma a la Subestación Set Icor 20/66 KV, propiedad de la empresas (...) y (...); con la finalidad de que la interesada se conectara a dicha subestación y, logrando así ejecutar de manera efectiva el Proyecto autorizado de Instalación Solar Fotovoltaica Loro Parque II, en el término municipal de Arico, en Tenerife.

Esta inactividad material de la Administración, al impedir la mencionada conexión, le ha ocasionado un perjuicio económico que no tiene el deber de soportar, reclamando una indemnización de 1.400.000,00 euros.

**2.** En segundo lugar, se han de tener presente los siguientes acontecimientos.

**2.1.** Que el día 6 de abril de 2022 la empresa interesada obtuvo autorización para ejecutar el "Proyecto de Instalación Solar Fotovoltaica Loro Parque II de 10 MW", en el término municipal de Arico, en Tenerife a través de la Resolución de la Directora General de Energía núm. 498/2022.

**2.2.** Sin embargo, la empresas titulares de la subestación, pese al acuerdo alcanzado entre ellas y la interesada el día 19 de mayo de 2018, le negaron el acceso a la interesada a la misma, razón por la que solicitó a la Administración autonómica que se declarase la utilidad pública del proyecto, expropiándose bienes y derechos para poder ejecutarlo, lo que dio lugar a que se dictara la Resolución núm 396/2023, de 31 de marzo, de la Dirección General de Energía, que incluyó entre los bienes y derechos de necesaria ocupación de una parcela propiedad de (...) y el derecho de conexión y uso parcial (10 MW) de circuito eléctrico de 66 kv propiedad tanto de (...), como (...)).

En la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la resolución definitiva, se afirma acerca de la referida Resolución núm. 396/2023, lo siguiente:

*«La resolución referida contiene como parte integrante de la misma la Relación de Bienes y Derechos de necesaria ocupación (RBD en adelante), que a su vez recogía como parcela n.º 16, la de titularidad de (...), con referencia catastral 38005A0020004 6, y como derecho 14, el «Derecho de Conexión y Uso Parcial (10 MW) de Circuito Eléctrico de 66 kV compuesto por Líneas soterradas y aéreas Expediente ER 16/0018», titularidad este último derecho de (...) y (...)..*

*La inclusión, tanto de la parcela como del derecho, en la RBD, proviene de la necesidad de que por parte de (...) se pudiese ejecutar la instalación fotovoltaica proyectada,*

*instalación que ya había sido autorizada mediante Resolución de la entonces Directora General de Energía número 498/2022, de 6 de abril por la que se concede a (...) autorización administrativa de la instalación solar fotovoltaica Loro Parque II, de 10 MW, en el término municipal de Arico, ER 19-010.*

*La autorización administrativa otorgada ya recogía que la instalación contaba con « (...) permiso acceso y conexión en la red de transporte en la SET PORIS 66 kV, según comunicación de REE, ref DDS.DAR.20_2015. Titularidad cedida a (...), por (...) por acuerdo de 19/05/2018», tal como se aprecia en el texto transcrito, el acuerdo de 19 de mayo de 2018 alcanzado entre las mercantiles hoy en conflicto, ya preveía la conexión de la instalación de la nueva planta fotovoltaica en la Subestación de Icor; y es sólo cuando se aprecia por parte de (...) la imposibilidad, ante la negativa de la titular de la subestación, a materializar ese acceso una vez otorgada la autorización administrativa, cuando se solicita la declaración de utilidad pública de ese derecho.*

*La resolución 396/2023 fue recurrida en alzada por la representación legal de (...) ante la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. Este recurso de alzada fue desestimado mediante resolución del Viceconsejero actuante en fecha 26 de mayo de 2023, resolución número 219. Contra esa desestimación fue interpuesto recurso contencioso administrativo por ambas mercantiles que se tramita en la actualidad ante la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con el número de procedimiento ordinario 200/2023, sin que conste a este centro directivo, la adopción de medida cautelar que suspenda la ejecutividad del acto administrativo recurrido».*

**2.3.** En dicha Propuesta de Resolución resulta de interés a la hora de establecer los antecedentes de hecho lo que se afirma acerca de la necesidad que tiene la empresa interesada de acceder a la subestación mencionada, siendo lo siguiente:

*«En ejecución de la declaración de la utilidad pública del proyecto contenida en la resolución antes referida fueron levantadas las preceptivas actas previstas en el artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, recogiéndose en el acta de ocupación la descripción del derecho de conexión y su entrega a (...) en calidad de entidad beneficiaria. La Subestación Icor es un local cerrado sin acceso al público, por lo que requiere de autorización judicial de entrada conforme al artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

*Mediante informe emitido por la Jefatura del Servicio de Energías Renovables de la Dirección General de Energía de 30 de noviembre de 2023 se validó parcialmente el plan de trabajo en relación con la necesidad de entrada en la subestación de Icor presentado por la beneficiaria expropiatoria, en el que se establece la necesidad de proceder a una primera entrada a la subestación por un periodo no superior a 3 horas para labores de análisis de los trabajos a realizar».*

**2.4.** Pues bien, las empresas propietarias de la subestación negaron el acceso a la misma, que consideran un local cerrado sin acceso al público, lo que dio lugar a que la interesada solicitara autorización judicial.

En la Propuesta de Resolución, se señala acerca de las diversas actuaciones judiciales habidas en el supuesto que nos ocupa, lo siguiente:

*«3.- En relación con los diferentes pronunciamientos judiciales sobre la solicitud de entrada en la subestación Icor y las actuaciones administrativas realizadas en su cumplimiento.*

*a) Procedimiento n º 884/2023, Juzgado de lo contencioso-administrativo n º 3 de los de Santa Cruz de Tenerife.*

*El primero de esos pronunciamientos judiciales fue el emitido por el Juzgado de lo Contencioso - Administrativo n.º 4, de los de Santa Cruz de Tenerife mediante Auto de fecha 26 de junio de 2023, en el que en su parte dispositiva acuerda "denegar la solicitud de entrada" instada por la beneficiaria expropiatoria, la fundamentación a dicha negativa se encuentra en el tercero de los fundamentos de derecho de ese Auto «En el presente caso, la autorización no se insta por una Administración , sino por un particular, lo que en ningún caso aparece amparado por la normativa aplicable, por lo que no procede conceder la autorización solicitada».*

*Instado el procedimiento judicial por la representación procesal de esta Administración se tramitó el procedimiento n º 884/2023 por el Juzgado de lo contencioso-administrativo n º 3 de los de Santa Cruz de Tenerife, que mediante Auto de 1 de febrero de 2024 denegó la solicitud formulada esta vez por la representación procesal de esta Administración.*

*b) Recurso de apelación, procedimiento 63/2024, sección segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sede de Santa Cruz de Tenerife.*

*El Auto del Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 3 de 1 de febrero de 2024 fue recurrido en apelación ante la sección segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sede de Santa Cruz de Tenerife, con n.º de procedimiento 63/2024, dictándose sentencia el 22 de abril de 2024 que estima el recurso interpuesto y da por válido el plan de trabajo elaborado por la Dirección General de Energía en relación con la necesidad de entrada en la subestación de Icor, sentencia declarada firme por decreto de 2 de mayo de 2024.*

*En ejecución de esta sentencia el Director General de Energía requirió mediante escrito de 5 de junio de 2024 a todas las partes su presencia a través de la representación que otorgasen en la subestación ICOR 20/66 KV, el 19 de junio de 2024, a fin de que se realizase una labor de análisis y estudio de las necesidades técnicas de cara elaboración del Plan de*

*trabajo para la ejecución del derecho de conexión entre la Planta Fotovoltaica LORO PARQUE II de 10 MW y la SET ICOR 20/66 kV.*

*Una vez se accede a la SET ICOR, ante la insistencia del personal técnico de Loro Parque de acceder a la zona de conexión a 20KV, los titulares de la subestación comunican que no van a permitir entrar al técnico de la beneficiaria a esa zona, alegando que en la RBD, que figura en la Declaración de Utilidad Pública (DUP), para conectar a la subestación sólo se ha obtenido el derecho de conexión y uso parcial (10 MW) de Circuito Eléctrico de 66 kV compuesto por líneas soterradas y aéreas Expediente ER 16/0018, y que, por lo tanto, no se precisa acceder a la zona de conexión a 20 KV.*

*Una vez visto y comprobado el documento por los funcionarios de la Comunidad Autónoma presentes, se decidió que no era necesario en ese momento acceder a la zona de conexión de 20 KV hasta que se procediese a un estudio con detalle el expediente de la citada. En fecha 31 de octubre de 2024 es emitido informe por los funcionarios actuantes en el que se concluye que procede convocar y realizar una nueva entrada y que el derecho expropiado a favor de la beneficiaria incluye el acceso a la zona de conexión a 20KV de la Subestación, por lo que se convoca nuevamente a las partes para el 14 de noviembre de 2024.*

*Las mercantiles titulares del derecho de conexión expropiado presentaron escritos idénticos dirigidos a la Dirección General de Energía, en los que, entre otras consideraciones, entienden que la Sentencia n.º 190/2024, dictada el 22 de abril de 2024, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección Segunda, había sido ejecutada en sus propios términos con la entrada producida en la SET Icor el pasado 19 de junio de 2024; por lo que si se pretende otra entrada, debería acreditarse de nuevo en instancias judiciales la idoneidad y proporcionalidad de esta nueva entrada, e informan a este centro directivo que como consecuencia de lo anterior no van ser designados representantes para el acto de entrada en la subestación previsto para el 14 de noviembre de 2024.*

*Ante la falta de designación de representantes por parte de las mercantiles titulares del derecho expropiado mediante oficio de 13 de noviembre de 2024, la Dirección General de Energía procedió a desconvocar la comparecencia prevista para el 14 de noviembre de 2024, dando traslado a la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos al objeto de valorar las actuaciones a realizar.*

*En contestación a la solicitud de las instrucciones solicitadas a la Viceconsejería de Servicios Jurídicos se recibe escrito en la Dirección General de Energía en el que se informa de que se ha promovido incidente de ejecución de sentencia ante el Juzgado contencioso administrativo n º 3 de los de Santa Cruz de Tenerife, órgano judicial competente para la ejecución de la sentencia de apelación ya referida.*

*De forma paralela a los trámites seguidos por esta Administración (...) solicitó del Juzgado de lo contencioso administrativo n º 3 de los de Santa Cruz de Tenerife la adopción de la medida cautelar provisionalísima consistente en ordenar a la Administración dar estricto cumplimiento a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en Santa Cruz de Tenerife, de 22 de abril de 2024 que revoca el Auto de 1 de febrero de 2024, medida cautelar que fue desestimada mediante Auto de 5 de julio de 2024. Recurrido en apelación el Auto señalado por esta mercantil este recurso fue desestimado mediante sentencia de la Sala de 13 de mayo de 2025.*

*c) Incidente de ejecución de sentencia ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo n º 3 de los de Santa Cruz de Tenerife y recurso de apelación, procedimiento 83/2025, sección segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sede de Santa Cruz de Tenerife.*

*El incidente de ejecución instado por la representación procesal de esta Administración fue resuelto mediante Auto de 24 de enero de 2025, que en su parte dispositiva deniega el despacho de ejecución solicitado.*

*El anterior Auto fue trasladado a la Dirección General de Energía mediante escrito proveniente de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos de 5 de febrero de 2025 en el que asimismo se informa de que contra el mismo va a ser interpuesto recurso de apelación, que efectivamente fue interpuesto el 12 de febrero de 2025 y resuelto mediante sentencia de 6 de mayo de 2025 que en su parte dispositiva resuelve: "Estimar el recurso interpuesto por la Administración contra el auto referido en el primer antecedente de hecho, y en consecuencia estimar también el incidente de despacho de ejecución plateado en los términos expuestos, debiendo el juzgado llevar a puro efecto lo decidido por la sentencia de esta Sala". Esta sentencia fue trasladada a la Dirección General de Energía mediante oficio de 15 de mayo de 2025 en el que se informa que, contra la misma cabe recurso de casación, el cual tiene efectos suspensivos.*

*Con anterioridad a la sentencia de apelación referida en el párrafo anterior la beneficiaria expropiatoria había instado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Santa Cruz de Tenerife la ejecución de la sentencia dictada por la Sala el 22 de abril de 2024, antes referida en el apartado "b", solicitud que fue denegada por el juzgado actuante mediante Auto de 24 de abril de 2025.*

*Mediante comunicación de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de fecha 15 de mayo de 2025, se puso en conocimiento de la Dirección General de Energía que las mercantiles propietarias de la Subestación han preparado un recurso de casación contra la Sentencia de 6 de mayo de 2025. La presentación de este recurso de casación tiene efectos suspensivos según se desprende de lo previsto en el artículo 91.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; es por ello por lo que el*

*pasado 18 de julio de 2025 el Director General de Energía ha solicitado de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos que se proceda a iniciar las actuaciones judiciales oportunas para solicitar y obtener la ejecución provisional de la Sentencia de 6 de mayo de 2025, mientras se sustancia el recurso de casación interpuesto de contrario».*

## III

**1.** En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el mismo se inició a través de la presentación del escrito de reclamación el día 28 de febrero de 2025.

**2.** El presente procedimiento cuenta con el preceptivo informe del Servicio, pues obra en el expediente el informe del Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa de la Dirección General de Energía, emitido el día 6 de agosto de 2025, además de otros informes como el informe jurídico del Jefe de la Sección de Recursos de 8 de agosto de 2025.

**3.** Además, este procedimiento carece de fase de prueba, pues el representante legal del interesado no propuso formalmente la práctica de prueba alguna en su escrito de reclamación.

**4.** Así mismo, se emitió el día 10 de agosto de 2025 se emitió una primera Propuesta de Resolución y posteriormente se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, que formuló alegaciones.

En relación con dicho trámite en la Propuesta de Resolución se afirma lo siguiente:

*«Efectuado el trámite de audiencia a la interesada, mediante escrito del Servicio de Régimen Jurídico de esta Secretaria General Técnica de fecha 11 de agosto de 2025, concediéndole un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación del citado escrito para que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes, resulta que con fecha 27 de agosto de 2025 (N. Registro: CTEE/ 92521/2025 de 27 de agosto de 2025), (...), actuando en nombre y representación de la mercantil (...), tal y como se tiene acreditado en el expediente de responsabilidad patrimonial con referencia 1/2025-0324084935, presenta alegaciones en el trámite de audiencia, y alega literalmente lo siguiente:*

*"SOLICITO se tenga por presentado este escrito con la documentación indicada, se tenga por hechas las alegaciones formuladas y por solicitada la remisión completa del expediente administrativo con toda la documentación que lo debe constituir y, especialmente, el Decreto de 2 de mayo de 2024, dictado por el TSJ. Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el*

*Recurso de apelación 63/2024, por todo ello, y para evitar una situación de "indefensión" se debe acordar la "suspensión" del plazo conferido hasta completar el expediente administrativo, mediante la incorporación de todos los actos y actuaciones que guarden relación con la "puesta en funcionamiento" de la "Planta Fotovoltaica LORO PARQUE II de 10 MW", por ser dicha actuación irregular la que constituye el objeto de la presente petición de responsabilidad patrimonial" (...) .*

*9.- El Servicio de Régimen Jurídico de esta Secretaría General Técnica rechaza la alegación de indefensión por, supuestamente, no estar completo el expediente. La propia entidad reclamante, "(...)", desvirtúa este argumento con sus propios actos, pues si bien en su escrito inicial solicitó la incorporación de diversos documentos, en su posterior escrito de alegaciones procede ella misma a "aportar los documentos que debieron formar parte del Expediente Administrativo", adjuntando 44 documentos. Habiendo demostrado el interesado su pleno conocimiento y posesión de la documentación que ahora reclama, la cual, además, obra en poder de esta Administración por tratarse de actos propios o procedimientos en los que ha sido parte, su incorporación formal deviene un trámite innecesario para resolver el fondo de la reclamación de responsabilidad patrimonial. Al haber podido el interesado fundamentar extensamente sus alegaciones en base a dichos documentos, queda acreditado que no ha sufrido indefensión alguna."».*

Pues bien, lo manifestado por la Administración es cierto y está debidamente documentado, no considerándose que se le haya causado indefensión alguna.

Además, en relación con ello se ha de recordar que el art. 53.1 LPACAP establece que los interesados en los procedimientos administrativos tienen derecho: *«A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*

*Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan»,* sin que se haya demostrado que tales derechos se hayan vulnerado por el órgano instructor.

**5.** Finalmente, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva en forma de Borrador de la Resolución final, constando emitido el día 21 de octubre de 2025 el informe de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos.

# IV

**1.** La Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen, es de sentido desestimatorio, puesto que el órgano instructor considera que no concurren los requisitos legalmente exigidos para imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo.

**2.** En relación con la cuestión de fondo, en la Propuesta de Resolución, con base en lo expuesto en el informe emitido el día 6 de agosto de 2025 por el Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa de la Dirección General de Energía, se afirma que:

*«1. Inexistencia de nexo causal directo entre la actuación administrativa y el daño alegado.*

*La responsabilidad patrimonial de la Administración exige, como requisito esencial, la existencia de una relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el reclamante. En este caso, queda acreditado que la imposibilidad de ejecutar la conexión de la planta fotovoltaica no se debe a una inactividad o dilación imputable a la Administración, sino a la negativa de la entidad titular del recinto (…) a permitir el acceso a la subestación, lo que ha obligado a la Administración a solicitar y tramitar sucesivas autorizaciones judiciales para la entrada en un recinto privado.*

*La intervención de un tercero (...) constituye un elemento extraño que rompe el nexo causal necesario para imputar el daño a la Administración, según reiterada doctrina y jurisprudencia. La Administración ha actuado conforme a la legalidad, promoviendo los procedimientos judiciales necesarios para obtener la autorización de entrada, y no puede ser considerada responsable de la negativa de un tercero a cumplir con las resoluciones administrativas o judiciales.*

*(...)*

*2. Actuación diligente de la Administración.*

*La Administración ha actuado de manera diligente y conforme a la legalidad en este caso. Ha seguido todos los trámites legales y ha promovido las actuaciones necesarias para ejecutar la resolución de utilidad pública. Esto incluye la solicitud de autorización judicial para la entrada en la subestación, la tramitación de recursos y la ejecución de sentencias.*

*La demora en la ejecución no es atribuible a negligencia o dilación administrativa, sino que deriva objetivamente de la complejidad procedimental y la estricta observancia de garantías constitucionales y legales, especialmente las relativas a la inviolabilidad de recintos privados, contrariando así la alegación de Loro Parque sobre "dilaciones injustificadas" o "paralización" de la Dirección General de Energía; antes al contrario, la demora es consecuencia directa e inevitable de: a) la negativa persistente de (…) (titular del dominio) a facilitar acceso voluntario, y b) la necesidad jurídica de obtener autorización judicial coercitiva mediante sucesivos recursos (art. 24 CE y LJCA), actuaciones que, lejos de configurar inactividad, constituyen ejercicio legítimo de potestades administrativas en el marco del control judicial, excluyendo radicalmente cualquier responsabilidad por retraso imputable a la Administración.*

*(...)*

*3. Ausencia de funcionamiento anormal del servicio público.*

*Para que exista responsabilidad patrimonial, el daño debe ser consecuencia de un funcionamiento normal o anormal del servicio público. En este caso, no se aprecia funcionamiento anormal alguno: la Administración ha actuado dentro de los cauces legales, ha solicitado las autorizaciones judiciales pertinentes y ha seguido las instrucciones de los órganos jurisdiccionales. La dilación alegada por (...) no es imputable a la Administración, sino, reiteramos, a la oposición de un tercero y a la necesidad de obtener resoluciones judiciales firmes.*

*4. El daño no es antijurídico ni la Administración tiene el deber de indemnizar.*

*El daño alegado por (...), que consiste en el lucro cesante por la imposibilidad de conectar la planta fotovoltaica, no puede considerarse antijurídico en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo. La Administración ha actuado conforme a derecho en todo momento, promoviendo los procedimientos judiciales necesarios para ejecutar la resolución de utilidad pública. Por lo tanto, no ha incurrido en inactividad, negligencia o demora injustificada.*

*(...)*

*5. La existencia de procedimientos judiciales pendientes y la falta de firmeza de las resoluciones.*

*Del análisis de los antecedentes obrantes en el presente informe, se desprende como conclusión determinante que, a la fecha actual, carece de existencia una autorización judicial firme y ejecutiva que habilite legalmente el acceso físico a las instalaciones de la subestación objeto del procedimiento. En consecuencia, la Administración Pública se encuentra jurídicamente constreñida a aguardar a que las resoluciones judiciales pendientes*

*adquieran la firmeza propia de la cosa juzgada, única vía que legitimaría la ejecución material del acto administrativo en cuestión.*

*Esta situación de imposibilidad práctica para el cumplimiento inmediato del mandato administrativo no es atribuible a omisión o negligencia institucional, sino que deriva directamente de la naturaleza misma del sistema de garantías procesales. Por tanto, resulta improcedente imputar a la Administración responsabilidad alguna ni por la duración inherente a los trámites jurisdiccionales, ni por el ejercicio legítimo del derecho de defensa que asiste a las partes afectadas mediante la interposición de recursos judiciales ordinarios. La Administración actúa aquí en estricto acatamiento al principio de legalidad y al sometimiento a la autoridad del juez, pilares del Estado de Derecho."*

*Por tanto, no procede apreciar responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que no existe nexo causal directo entre la actuación administrativa y el daño alegado, la Administración ha actuado diligentemente y conforme a Derecho, y la causa del daño es la negativa de un tercero a permitir el acceso, lo que constituye un elemento extraño que rompe el nexo causal exigido por la doctrina y la jurisprudencia».*

**3.** En relación con los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas este Consejo ha manifestado, por ejemplo, en su Dictamen 52/2024, de 25 de enero, entre otros muchos, que:

*«Sentado lo anterior y entrando en el fondo del asunto, el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». Del mismo modo los arts. 32 y siguientes de la LRJSP consagra la responsabilidad patrimonial de la Administración.*

*Tanto en su configuración legal como jurisprudencial la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es una responsabilidad de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo «de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».*

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que «no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al

servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido.

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, (entre otras, la de 6 de febrero de 1996), probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial» (Fundamento de Derecho cuarto, de la Sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)», doctrina aplicable a este supuesto que nos ocupa.

**4.** En el presente asunto, como ya se ha manifestado, la interesada reclama porque considera que la Administración le ha ocasionado un daño derivado exclusivamente de su inactividad material a la hora de ejecutar la Sentencia 190/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 22 de abril de 2024, impidiendo con ello el acceso a la subestación al que tiene derecho por las razones expuestas en los antecedentes de hecho relatados anteriormente.

**5.** Pues bien, la Administración ha demostrado que durante todo el proceso detallado con anterioridad la misma ha cumplido con el deber jurídico que le es propio, que no es otro que el establecido directamente en el art. 118 CE que dispone que «*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto*».

A mayor abundamiento, en el art. 17 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se establece que *«1. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes, y sin perjuicio del resarcimiento de los gastos y del abono de las remuneraciones debidas que procedan conforme a la ley.*

*2. Las Administraciones Públicas, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes», y en el art. 18 de esta Ley orgánica se dispone también que «1. Las resoluciones judiciales solo podrán dejarse sin efecto en virtud de los recursos previstos en las leyes.*

*2. Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos. Si la ejecución resultare imposible, el Juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijará en todo caso la indemnización que sea procedente en la parte en que aquélla no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. Solo por causa de utilidad pública o interés social, declarada por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme, antes de su ejecución. En este caso, el Juez o Tribunal a quien corresponda la ejecución será el único competente para señalar por vía incidental la correspondiente indemnización.*

*3. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio del derecho de gracia, cuyo ejercicio, de acuerdo con la Constitución y las leyes, corresponde al Rey».*

Ello es así porque la Administración, una vez que la Sentencia referida fue firme, lo que aconteció el día 2 de mayo de 2024, ordenó a las empresas afectadas acudir a la subestación para hacer efectivo el acceso en dos ocasiones, tanto en junio, como en noviembre de 2024, acceso este autorizado judicialmente como no podía ser de otra manera, pero se encuentra la Administración no solo con la negativa parcial de las propietarias de la subestación, sino lo que es más importante, con la judicialización derivada de esta nueva negativa, constando además que en el momento presente todavía no se ha resuelto judicialmente las cuestiones planteadas, tanto en relación con la expropiación de los mencionados derechos, como en lo relativo a permitir el acceso a la subestación, estando obligada la Administración a esperar el fallo judicial antes de actuar, actuación que se concretaría en permitir el acceso a dicha subestación.

**6.** El Tribunal Supremo ha establecido como criterio determinante de la responsabilidad de las Administraciones Públicas en el ámbito de la inactividad material, es decir una responsabilidad patrimonial omisiva, el incumplimiento por parte de las mismas de un deber jurídico de actuar concreto y determinado.

Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 16 mayo de 2008 (Rec. 7953/2003), se afirma sobre ello que:

*«Ello significa, desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial por omisión, que concurre el primer requisito, consistente en la inactividad cuando existe un deber jurídico, claro y preciso, de actuar. Ahora bien, como también señala la sentencia recurrida, no concurre el siguiente requisito, relativo al nexo de causalidad entre la omisión y la pérdida patrimonial sufrida por los recurrentes, pues el 25 de noviembre de 1997 los valores estaban ya pignorados y los recurrentes no habrían ya podido hacer nada para evitar las consecuencias de la doble prenda. Sólo por esta razón de falta de nexo causal, aun siendo cierto que la CNMV infringió el art. 89 LMV, se debe concluir que no ha lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración solicitada por los recurrentes.*

*(...)*

*Pues bien, en todos esos casos, al igual que en otros que también se podría traer a colación, acreditar la existencia de un nexo causal en sentido lógico entre la inactividad de la Administración y el resultado lesivo era, efectivamente, suficiente.*

*Cuando un preso se suicida por falta de suficiente vigilancia de los funcionarios de prisiones o cuando un justiciable pierde una suma de dinero por falta de respuesta judicial a un escrito, es claro que la omisión es determinante del daño. Pero es también claro que en*

*esos casos había un deber jurídico, claro y preciso, de actuar, de manera que puede decirse que la Administración penitenciaria es garante -salvo en circunstancias extraordinarias- de la vida e incolumidad de los reclusos y que los jueces son garantes de la debida y regular tramitación de los procedimientos. Aquí radica la crucial diferencia entre los casos citados por los recurrentes y el que es objeto del presente recurso de casación».*

Además, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, núm. 8557/2007, de 14 de diciembre (ECLI:ES:TS:2007:8557), se señala que:

*«Así, a tenor del artículo 29.1 citado para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración este obligada a desplegar una actividad concreta que este establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración (...) ».*

Y a mayor abundamiento, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, núm. 2189/2016, de 17 de mayo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2189) también se afirma que «*Como dijo la Sentencia de 1 de febrero de 2006, recurso de casación 3476/2003 "la inactividad existe cuando se produce el incumplimiento, y entonces los que tuvieron derecho a obtener la prestación pueden reclamar que se cumpla la obligación e interponer recurso judicial, previo requerimiento a la actividad administrativa competente*».

**7.** Esta doctrina jurisprudencial expuesta resulta ser aplicable al presente supuesto, puesto que la interesada no ha demostrado que la Administración haya incumplido el deber jurídico de ejecutar la mencionada Sentencia en sus propios términos, que es lo que le imputa a la misma, pues al contrario, en todo momento durante el proceso relatado en los antecedentes de hecho, antes y después de dictarse la mencionada Sentencia, la Administración ha cumplido sobradamente con el deber jurídico de obrar que le es propio, procurando facilitar el acceso de la interesada a la subestación, pero encontrándose no solo con la negativa de las otras

interesadas, sino con la referida judicialización de todo ello. Por tanto, no resulta razonable exigirle una actuación diferente, lo que supondría exigir a la Administración que contraviniera de forma directa lo dictado en resoluciones judiciales.

Por el contrario, del examen del expediente remitido se desprende con nitidez que la Administración ha actuado diligentemente en cada momento en ejecución de la sentencia referida, ejerciendo sus potestades expropiatorias, solicitando las autorizaciones judiciales pertinentes, instando la ejecución de la sentencia y de la autorización judicial de entrada en la subestación y oponiéndose a los sucesivos recursos interpuestos por las empresas propietarias de la citada subestación. Por tanto, ningún daño se debe achacar al actuar administrativo.

En consecuencia, es preciso concluir manifestando que no se ha probado la concurrencia de relación de causalidad entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños reclamados por la interesada, razón por la que procede la desestimación de su reclamación.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, pues corresponde la plena desestimación de la reclamación formulada en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.