Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 1 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) y (...) por los daños causados como consecuencia de la suspensión provisional de las obras de construcción de una vivienda unifamiliar en Playa Honda acordada por el Ayuntamiento en el marco de un procedimiento de revisión de oficio de la licencia urbanística que amparaba dichas obras (EXP. 63/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 26 de febrero de 2026, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por el Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote), que pone fin al procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por (...) y (...) y en cuya virtud se solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios irrogados a los interesados como consecuencia de la suspensión provisional de las obras de construcción de una vivienda unifamiliar en Playa Honda acordada por el Ayuntamiento en el marco de un procedimiento de revisión de oficio de la licencia urbanística que amparaba dichas obras.

2. Es preceptiva 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 -en adelante, LCCC-, habida cuenta de que la cantidad reclamada [73.664,68 €] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en la redacción dada

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

por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, que estableció la intervención preceptiva de este Consejo Consultivo, en el caso de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial frente a ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuando la cuantía reclamada supere los 20.000 €.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación 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-; el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en lo sucesivo, LRBRL-; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias -en adelante, LMC-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. Los reclamantes ostentan la condición de interesados, en cuanto titulares de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alegan daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* art. 25.2, apartado a) LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, lo que no es puesto en cuestión por la Propuesta de Resolución. En este sentido, cabe indicar que la suspensión provisional de las obras se levantó el día 18 de diciembre de 2023, momento en que cesó el efecto lesivo, por lo que el plazo para reclamar vencía el día 18 de diciembre de 2024. Consta en el expediente que la reclamación se presentó el día 17 de diciembre de 2024, esto es, dentro del plazo legal, por lo que la acción resarcitoria no está prescrita.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la

obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3, letra b) LPACAP.

7. 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 le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

Los reclamantes promueven la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por los interesados se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos:

« (...) el reclamante es el promotor de una obra nueva para una vivienda unifamiliar sita en la calle (...) número 14, esquina con calle (...), de la localidad de (...), parcela con referencia catastral (...), licencia urbanística otorgada por la concejal de urbanismo de dicho ayuntamiento, expediente número 2021005167.

(...) los hechos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial son los siguientes:

Que las obras empezaron por el mes de septiembre de 2022.

Que cuando ya estaba bastante avanzada la construcción de la vivienda (estructura exterior de muros, primer forjado de techo de la primera planta y encofrado del techo de la segunda planta, sólo a falta de echar el hormigón), el día 10 de agosto de 2.023 se recibe notificación del Ayuntamiento de San Bartolomé de suspensión provisional de las obras en curso por Decreto n.º 3.113/23, en el que se explican los motivos de dicha suspensión de las obras.

Que el día 18 de diciembre de 2.023 se recibe notificación del Ayuntamiento de San Bartolomé de levantamiento de la medida provisional de suspensión de las obras, poniendo fin al procedimiento declarado, ya que no concurre la causa de nulidad de pleno derecho.

Que dado a que la obra estuvo parada 130 días hubo una serie de gastos tangibles, además del daño sicológico que todo este proceso tuvo en mi familia (mi mujer y mis cinco hijos), ya que vivimos en un piso que no es nuestro con dos habitaciones y un solo baño, por lo que la finalización de la obra nueva (prevista para marzo de 2.024), no sólo se ha visto afectada en los días que estuvo parada sino otros 105 días más que tardamos en encontrar a

una nueva plantilla que pudiera seguir con los trabajos de finalización de la vivienda, que se retoma el día 1 de abril de 2.024 y que, a día de hoy todavía no se ha podido culminar, por lo que la afectación que tuvo la paralización de la obra es de un total de 235 días. Los daños sicológicos no se pueden contabilizar en dinero porque no tienen precio, pero que sepan que nos han robado la ilusión que habíamos depositado en esta casa. En cuanto a los gastos tangibles son los siguientes:

- Gastos de abogado (para la interposición de recurso que da lugar al expediente de suspensión de las obras): (...) 1.926 Euros.

- Gastos derivados del alquiler de puntales, tableros de madera para encofrar y andamios de seguridad con la empresa (...), necesarios para el encofrado del techo de la segunda planta, teniendo en cuenta que para dicho trabajo fue necesario hacer un doble encofrado, ya que la altura de la segunda planta lo exigía, con el consiguiente uso del doble de material a utilizar, además de parte del encofrado del techo de la primera planta que todavía estaba apuntalado en parte para que los trabajos en la planta superior no afectaran a la estructura de la vivienda que hacía poco que se había hormigonado: (...) 71. 738,68 Euros.

TOTAL GASTOS: 73.664,68 Euros».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) ante el Ayuntamiento de San Bartolomé con fecha 17 de diciembre de 2024.

2. Con fecha 30 de diciembre de 2024 el interesado formula escrito de alegaciones al que acompaña documentación adicional.

3. Con fecha 23 de enero de 2025 el reclamante aporta informe pericial [*«informe de ejecución de obras»*], elaborado por arquitecto técnico, en el que se concluye lo siguiente:

«Queda constatado que la suspensión de las obras no fue consecuencia de un incumplimiento en la ejecución del proyecto para el que se obtuvo licencia.

La suspensión de la sobras (sic) fue solicitada por el Ayuntamiento de San Bartolomé y este Organismo (es) el que causo los prejuicios (sic)».

4. Con fecha 21 de febrero de 2025 -y previo requerimiento de la Administración municipal- (...), en su calidad de cotitular de la licencia urbanística de referencia

[expediente n.º 2021005167], presenta escrito ante el Ayuntamiento de San Bartolomé por el que se adhiere a la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...)

5. Con fecha 27 de febrero de 2025 se dicta Decreto n.º 1338/2025, del Concejal Delegado de Servicios Públicos y Responsabilidad Patrimonial, por el que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) y (...).

6. Consta en las actuaciones la evacuación de informe técnico por parte del arquitecto municipal con fecha 31 de marzo de 2025 en relación con el contenido de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los interesados.

Asimismo, y con fecha 1 de octubre de 2025, se evacua el informe del servicio cuyo funcionamiento ha causado presuntamente los daños [art. 81.1 LPACAP] -confeccionado por la jurista municipal-.

7. Con fecha 15 de octubre de 2025 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia a los interesados, que es notificado al Sr. (...) ese mismo día. En lo que respecta a (...) no consta el resultado de la notificación.

8. Con fecha 28 de octubre de 2025 (...) solicita la ampliación del plazo para formular alegaciones. Solicitud que no obtiene respuesta de la Administración municipal.

9. Con fecha 3 de noviembre de 2025 se evacua informe- Propuesta de Resolución por la que se plantea estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial en los siguientes términos:

«PRIMERO. Reconocer a (...) y (...), el derecho a ser indemnizada como consecuencia de los perjuicios económicos derivados de la suspensión provisional de las obras de su vivienda unifamiliar, situada en la calle (...) n.º 14, esquina con calle (...), en (...), amparadas en la licencia urbanística otorgada mediante expediente n.º 2021005167, producidos por el funcionamiento del servicio público municipal.

Habiéndose confirmado en el expediente la relación de causalidad directa entre la medida de suspensión acordada por la Administración y los daños sufridos por la reclamante, y acreditada la existencia de un daño real, efectivo y antijurídico, se fija la cuantía de la indemnización en (...) 12.590,00 €, conforme al criterio técnico emitido por el Servicio Municipal de Urbanismo.

SEGUNDO. Desestimar el resto de conceptos reclamados por los reclamantes, en especial, los relativos a los honorarios de abogado y al retraso adicional de 105 días posterior

al levantamiento de la suspensión, por no haberse acreditado su relación causal con la actuación administrativa ni la efectiva realidad del perjuicio».

10. Mediante oficio con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 6 de noviembre de 2025, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias *ex* art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

11. Con fecha 11 de diciembre de 2025 se emite Dictamen 513/2025 de este Consejo Consultivo de Canarias en el que se indica lo siguiente:

«1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, resulta necesario efectuar determinadas consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo. Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia, lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

2. Según se verifica en el expediente, la Propuesta de Resolución evacuada por el órgano instructor se fundamenta, principalmente, en los informes técnico y jurídico de 31 de marzo y 1 de octubre de 2025, respectivamente. Sin embargo, tales documentos no constan incorporados materialmente al expediente puesto a disposición de los interesados en el trámite de audiencia, limitándose a aparecer como meras referencias en el listado de documentos que figuran en la «comunicación del trámite de audiencia». Ello ha impedido, en la práctica, el conocimiento íntegro de su contenido y, en consecuencia, la posibilidad de formular alegaciones fundadas respecto de sus conclusiones, lo que supone una clara vulneración del derecho de defensa y del principio de contradicción.

A ello se une que la tramitación del procedimiento se ha sustanciado en relación con dos interesados —(…) y (…)—, constando únicamente acreditación de la notificación del trámite de audiencia respecto del primero, sin evidenciarse de forma fehaciente que dicho trámite haya sido igualmente puesto en conocimiento efectivo de (…), a pesar de ser titular y parte interesada en el procedimiento. Este extremo incide directamente en la validez del trámite de audiencia, pues no puede considerarse válidamente cumplido cuando uno de los interesados no ha podido ejercer su derecho de acceso al expediente ni formular alegaciones.

En consecuencia, resulta procedente la retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior a la apertura del trámite de vista y audiencia, a fin de garantizar que los informes utilizados como fundamento de la Propuesta de Resolución consten efectivamente incorporados al expediente administrativo y sean puestos a disposición de todos los interesados, y para que se practique la notificación, en debida forma, de dicho trámite de audiencia a (…), permitiendo de este modo el adecuado ejercicio del derecho de defensa y evitando la nulidad derivada de la indefensión.

3. La constatación de las deficiencias procedimentales expuestas a lo largo de este Fundamento IV permite concluir que el procedimiento no se ha tramitado correctamente en

este caso; lo que impide que, por parte de este Consejo Consultivo, se pueda analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto sometido a su consideración.

De esta manera, resulta pertinente retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, subsanando y/o complementando las deficiencias advertidas anteriormente.

Una vez cumplimentados esos trámites, se habrá de otorgar audiencia a los interesados; debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias».

12. Con fecha 10 de febrero de 2026 se acuerda, nuevamente, la apertura del trámite de vista y audiencia a los interesados, constando debidamente notificado a éstos ese mismo día.

13. Con fecha 25 de febrero de 2026 los reclamantes formulan escrito de alegaciones reiterando su petición de reconocimiento íntegro de « (...) *la indemnización solicitada por los daños y perjuicios efectivamente acreditados y derivados de la paralización de la obra*». Junto al mencionado escrito se adjunta «*anexo justificación de los costes por la suspensión de las obras*» elaborado por el arquitecto técnico (...) con fecha 29 de octubre de 2025, en el que se cifra, nuevamente, el total de gastos ocasionados por la suspensión de las obras en 73.664,68 €.

14. Con fecha 25 de febrero de 2026 se evacua informe-Propuesta de Resolución en la que se propone la estimación parcial de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por los interesados en idénticos términos a los planteados en la anterior Propuesta de Resolución de 3 de noviembre de 2025.

IV

1. A fin de contextualizar adecuadamente el análisis jurídico que aquí se efectúa, procede reproducir el contenido del Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 66/2022, de 27 de enero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 10.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid [Rec., n.º 927/2020], en el que se expone de forma sistemática la doctrina jurisprudencial consolidada en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas:

«CUARTO.- Sobre el régimen jurídico y jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial.

Resulta conveniente hacer una mención al régimen jurídico y jurisprudencia aplicable en materia de responsabilidad patrimonial y en este sentido, con carácter general debemos recordar que el artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, y que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

En concordancia con la norma constitucional el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común disponía: "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. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

Diremos también que el artículo 32.1 y 2 y el artículo 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, actualmente vigente y aplicable al caso de autos atendida la fecha de la prestación sanitaria, disponen:

"Artículo 32. Principios de la responsabilidad.

1. 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.

(...) / (...)

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

"Artículo 34. Indemnización.

1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

(...) / (...)

2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

3. La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

4. La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado".

La doctrina jurisprudencial en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración recogida, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2012 y de 29 de julio de 2013, exige para que la misma se produzca que concurran los siguientes requisitos:

1º.- Un hecho imputable a la Administración, bastando con acreditar que el daño se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

2º.- 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 daño o 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.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 2011, con cita de la de 1 de julio de 2009, declara 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". Y añade que, conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2007, "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". Finalmente, insiste en 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)".

3º.- Relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido.

Se ha de señalar que el concepto de relación causal se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final, como presupuesto o "conditio sine qua non", esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del anterior, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso, hasta alcanzar la categoría de causa adecuada, eficiente y verdadera del daño (sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1998 y de 16 de febrero de 1999, entre otras).

4º.- Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar.

5º.- Que el derecho a reclamar no haya prescrito, lo que acontece al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, si bien, en caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, dicho plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

También es doctrina jurisprudencial consolidada la que entiende que esa responsabilidad patrimonial es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, dado que no es posible constituir a la Administración en aseguradora universal (sentencias del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2011 y 14 de noviembre de 2011, entre otras).

A lo anterior, tratándose de la indemnización reclamada con base en la anulación de un acto administrativo, hemos de recordar que el fundamento de la responsabilidad patrimonial descansa asimismo en la antijuridicidad del daño.

Al respecto, conviene transcribir, por una parte, el contenido de los arts. 32.1, segundo párrafo, y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual:

Según el primero, "La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización".

Y conforme al segundo, "Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

Junto a lo anterior debe reseñarse la doctrina jurisprudencial sobre el alcance de la antijuridicidad del daño en los casos de anulación judicial de disposiciones y actos administrativos tal y como se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2010 (Sec. 6ª, recurso n.º 4508/2006, ponente (...), Roj STS 5985/2010, FJ 2º), que se expresa en los siguientes términos:

"SEGUNDO.- Sin invocación concreta del motivo de casación se alega la infracción de los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, por no haberse apreciado la responsabilidad patrimonial de la Administración en un caso de anulación de un acto administrativo cuando se dan todos los elementos necesarios para que se dé la responsabilidad.

Se reduce pues la cuestión a la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de la referida Resolución de 25 de mayo de 1998 del Secretario de Estado de Seguridad por la que se impuso al recurrente la sanción de dos millones de pesetas y clausura del establecimiento por un período de dos años, por la comisión de la sanción prevista en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 1/1992, en relación con los artículos 23 i) y 24 de la misma. Al respecto conviene señalar, como ya hemos hecho en otras ocasiones, que las consecuencias lesivas derivadas de la anulación de un acto administrativo, según el art. 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pueden dar derecho a una indemnización, siempre y cuando -según ha declarado esta Sala y Sección en sentencias de cinco de febrero de mil novecientos noventa y seis, treinta y uno de mayo y cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve y uno de octubre de dos mil uno Jurisprudencia citada a favor STS, Sala de lo Contencioso, Sección: 6 ª, 01/10/2001 (rec. 5881/1997) Responsabilidad patrimonial en supuestos de anulación de actos administrativos.- concurran los presupuestos o requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración: daño efectivo que por ser antijurídico el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar, económicamente evaluable, y conectado causalmente con la actividad administrativa, ya que la anulación en vía administrativa o por

el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pues no cabe interpretar el art. 139 de la Ley 30/1992 con tesis maximalistas de uno Legislación citada que se aplica Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común art. 139 y otro sentido, como si se dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco se puede afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad, dado el carácter objetivo de la misma.

Se aludía con ello a la doctrina jurisprudencial en relación con la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos, a que se refiere el art. 142.4 de la Ley 30/92 Legislación citada que se aplica Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común art. 142.4, en el sentido de que el derecho a indemnización en tales casos no se presupone por la sola anulación del acto sino que es preciso que concurran los requisitos exigidos con carácter general para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, requisitos cuya concurrencia, como señala la sentencia de 12 de julio de 2001, "si se quiere, ha de ser examinada con mayor rigor en los supuestos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que estos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo; quizás por ello el legislador efectúa una específica mención a los supuestos de anulación de actos o resoluciones administrativas tratando así de establecer una diferencia entre los supuestos de daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y aquellos otros en los que el daño evaluable e individualizado derive de la anulación de un acto administrativo, sin alterar por ello un ápice el carácter objetivo de dicha responsabilidad en uno y otro supuesto siempre que exista nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso producido, no concurriendo en el particular el deber jurídico de soportar el daño ya que en este caso desaparecería el carácter antijurídico de la lesión".

Y es en relación con la antijuridicidad del daño en tales casos que se ha incidido de manera especial en la jurisprudencia, entre otras, en 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, 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.

Siempre teniendo en cuenta que la antijuridicidad del daño no se anuda a la conformidad o no a Derecho de la actuación administrativa sino a que el resultado de la misma produzca en el administrado un perjuicio que este no tenga el deber de soportar, ya que según indica la sentencia de 21 de abril de 2005, por referencia a la línea jurisprudencial

iniciada con la de 20 de febrero de 1989, en relación con los supuestos de anulación de actos, "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".

Quiere ello decir que el examen de la antijuricidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, cuya antijuricidad resulta patente por haber sido así declarada por el Tribunal correspondiente, 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 antijuricidad a la inexistencia de un deber jurídico de soportar dichas consecuencias lesivas de acuerdo con el art. 141.1 de la Ley 30/1992 (...) .

En los casos de ejercicio de la potestad sancionadora, como es el enjuiciado, la Administración tiene unos márgenes de apreciación de la prueba practicada encaminada a acreditar la existencia de los hechos constitutivos de la infracción administrativa. No podremos hablar de lesión antijurídica, de inexistencia del deber jurídico de soportar, desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial, cuando la sanción impuesta sea consecuencia de un ejercicio razonado y razonable de esos márgenes de apreciación a que hemos hecho referencia. Así lo razonó la Sala de instancia al señalar que la Administración actuó con corrección al imponer la medida cautelar de cierre temporal del establecimiento, corrección que fue declarada por el propio Tribunal Superior de Justicia de Aragón cuando enjuició tal medida, y respecto de la sanción impuesta y posteriormente anulada también la Sala la considera derivada de un margen de apreciación legalmente lícito a la vista de los elementos probatorios existentes en el expediente, sin perjuicio de que posteriormente el Tribunal que juzgó aquella medida los considerase insuficientes para desvirtuar la presunción de inocencia por la falta de una prueba concreta como era el informe de la Dirección Provincial de Sanidad sobre la naturaleza de las sustancias intervenidas en el local.

Esta forma de actuar de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora determina la inexistencia del carácter antijurídico de la lesión y por tanto de uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El motivo debe ser desestimado".

Doctrina jurisprudencial reiterada después en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2011 (Sec. 4ª, recurso n.º 5813/2010, ponente (...), Roj STS 6358/2011).

Con mayor amplitud argumental, la Sentencia de Tribunal Supremo, de 19/octubre/2010 (rec. 4238/2007, Pte: (...)), recuerda que el artículo 142, apartado 4, LRJAPAC, es de igual contenido al derogado artículo 40, apartado 2, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y que como ha expresado la jurisprudencia de esta Sala, deben rechazarse las tesis maximalistas tanto las que defienden que no cabe nunca derivar la responsabilidad patrimonial de la Administración autora de un acto anulado como las que sostienen su existencia en todo caso (SS de 18/diciembre/2000, 5/febrero/1996, o 14/julio/2008) y que, como ha subrayado este Sala en sentencia de 14/julio/2008 y en la de 22/septiembre del mismo año, reproducida en la de 21/octubre/2009, 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, pues "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 (SSTS de 5/febrero/1996, 24/enero/2006, 13/enero/2000, 12/septiembre/2006, 5/junio/2007, 31/enero/2008 y 5/febrero/2008" (STS 16/febrero/2009). Y añade que "no acaba aquí el catálogo de situaciones en las que, atendiendo al cariz de la actividad administrativa de la que emana el daño, puede concluirse que el particular afectado debe sobrellevarlo. 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/julio y 22/septiembre/2008, dictadas en unificación de doctrina".

Doctrina ésta que se mantiene por el Tribunal Supremo en sus más recientes pronunciamientos, cual es el caso de la STS de 7/noviembre/2014 (rec.1005/2012), o la de 28/marzo/2014 (rec. 4160/2011)».

2. En lo que respecta al tratamiento jurídico de los daños y perjuicios vinculados a la adopción de medidas cautelares en el seno de procedimientos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de pronunciarse en su Dictamen 36/2024, de 18 de enero, manifestando lo siguiente:

«8. (...) el Tribunal Supremo se ha pronunciado con carácter general acerca de los criterios jurídicos que determinan si los daños que puedan derivar de la adopción de una medida cautelar, en cualquier tipo de procedimiento administrativo y no solo en el supuesto específico de un procedimiento sancionador, sean (sic) o no antijurídicos, es decir, fija en su jurisprudencia aquellos supuestos en los que los interesados deben soportar los daños que la adopción de una medida cautelar les pueda generar.

Así, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 6.ª) Sentencia de 16 febrero de 2009 (RJ\2009\1238) se señala sobre ello que:

«En nuestra indagación, dado que nos encontramos ante una reclamación para compensar los daños y perjuicios derivados de un cierre cautelar producido en el seno de unos procedimientos sancionadores que desembocaron en la imposición de unas sanciones anuladas en sede jurisdiccional, debemos precisar que esas medidas precautorias, aunque separadamente recurribles (y así lo fueron en el caso debatido), carecen de existencia autónoma. Sólo tienen razón de ser si se enderezan a asegurar la efectividad de una resolución definitiva (en este caso sancionatoria), a cuyas resultas se encuentran indefectiblemente vinculadas. De este modo, revocadas las multas impuestas, las medidas cautelares pierden toda justificación, con independencia de su intrínseca legitimidad [sentencia de 18 de diciembre de 2000 (RJ 2001, 221) (casación 8669/96, FJ 5º)].

(...)

En esta tesitura, como hemos subrayado en la citada sentencia de 14 de julio de 2008 (FJ 4º) y en la de 22 de septiembre del mismo año (RJ 2008, 4543) (casación para la unificación de doctrina 324/07, FJ 3º), 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. Decíamos entonces 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 (RCL 1978, 2836), 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 (RJ 2000, 659) (casación 7837/95, FJ 2º), 12 de septiembre de 2006 (RJ 2006, 6346) (casación 2053/02, FJ 5º), 5 de junio de 2007 (RJ 2007, 4991) (casación 9139/03, FJ 2º), 31 de enero de 2008 (casación 4065/03, FJ 3º y 5 de febrero de 2008 (RJ 2008, 1351) (recurso directo 315/06, FJ 3º)].

Ahora bien, no acaba aquí el catálogo de situaciones en las que, atendiendo al cariz de la actividad administrativa de la que emana el daño, puede concluirse que el particular afectado debe sobrellevarlo. 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).

SEXTO

Pues bien, la imposición de medidas cautelares en el seno de un procedimiento sancionador no es discrecional, pese a que las propias empresas recurrentes entiendan lo contrario. Con su aplicación se trata de asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, según reza el artículos 136 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) y reproduce con mayor precisión el 15 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (RCL 1993, 2402) (BOE de 9 de agosto), donde se puede leer que para su aprobación se han de tener en cuenta también el buen fin del procedimiento, la necesidad de evitar que se mantengan los efectos de la sanción y las exigencias de los intereses generales (apartado 1), debiendo ajustarse a la intensidad, a la proporcionalidad y a las necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto (apartado 2). Estas previsiones reglamentarias, a cuyo espíritu responde el artículo 8 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 77/1993, de 26 de agosto (LCM 1993, 218) (BOE de 21 de octubre), ponen de manifiesto que al aplicar medidas provisionales la Administración no dispone de un margen de apreciación que le permita optar entre distintas opciones, todas igualmente justas y admisibles para el ordenamiento jurídico, sino que debe buscar la solución adecuada para el lance concreto, a la vista de la finalidad perseguida y de las circunstancias concurrentes. No actúa, pues, una potestad discrecional sino otra reglada, dirigiéndose hacia la única meta pertinente en atención a las singularidades del supuesto, orientándose con las pautas que le proporcionan los principios de proporcionalidad y de equidad, a fin de evitar, tal y como recuerda el artículo 72, apartado 2, de la Ley 30/1992, causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados.

Dichos principios no sólo operan al tiempo de optar entre el catálogo de medidas cautelares previsto por el legislador, sino que también han de inspirar la actuación administrativa que se desenvuelva para aplicar la que se elija, de modo que se ponga en marcha sin causar al destinatario más inconvenientes que los estrictamente necesarios para garantizar las finalidades a las que tendencialmente se ordena».

Por tanto, de esta doctrina se deduce que los requisitos que deben acompañar a toda medida cautelar, que permitan considerar que el daño derivado de ella no es antijurídico y que por tal razón debe ser soportado por los interesados, son la racionalidad, proporcionalidad de la medida, y que es adecuada para preservar el fin que se persigue con el procedimiento o actuación administrativa en cuyo ámbito se haya adoptado.

9. A su vez, se puede añadir un requisito más, el de su motivación. En la Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sentencia núm. 1617/2018 de 25 septiembre (JUR\2019\4526), se afirma sobre ello que:

"Dicho cuanto antecede y rechazado que ha de ser el motivo de apelación que acabamos de tratar, corresponde ahora el examen del que se formula aduciendo falta de motivación de las Resoluciones impugnadas.

Al respecto y para centrar la cuestión se ha de significar en primer término que lo que dispone el artículo 56.1 de la Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477) , precepto que versa sobre las medidas provisionales en vía administrativa, es que `Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad´, de donde resulta que además de que particularmente se hace mención al deber de motivación, esta ha de incluir los `elementos de juicio´ que se hayan entendido suficientes para la adopción de la medida.

Siendo ello así, conviene recordar que como ha dicho el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de marzo de 2017 dictada por la Sección 3ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso n.º 1892/2014, (ROJ: STS 913/2017 - ECLI:ES:TS:2017:913), `Es cierto que cualquier motivación que pueda concebirse, es siempre susceptible de ser nuevamente interrogada de modo que para satisfacerla se hiciera preciso un grado de motivación más profundo y detallado, pues como expresó K. Popper, toda respuesta es susceptible de soportar nuevas y ulteriores interpelaciones en un proceso sin fin. Por ello la exigencia de motivación, según los Tribunales de Justicia, debe ser puesta en relación con la proporcionalidad y racionalidad que deben acompañar a todo acto jurídico´, siendo por tanto estas notas de proporcionalidad y racionalidad las que nos van a servir de guía a los fines de resolver sobre la suficiencia de la motivación de la decisión administrativa que nos ocupa.

CUARTO

Pues bien, habida cuenta de que la medida provisional tiene por objeto `asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer´ cabe destacar que en el Acuerdo de inicio se hace remisión al Informe de fecha 7 de noviembre de 2016 en el que se trata la situación de sobreexplotación de los acuíferos.

No obstante y, habida cuenta de que deben ser considerados los elementos de juicio que justifiquen su adopción, han de ser ponderadas las circunstancias puestas de manifiesto por el destinatario de la medida en oposición a la misma y resolver también motivadamente sobre su incidencia en la determinación final que se adopte. Nos referimos al alegato que, por primera vez en el escrito de interposición del recurso de alzada, se formuló por la mercantil que ahora apela aduciendo, en esencia, que `la Delegación Territorial de Almería solo está teniendo en consideración, al analizar el volumen anual, el Expediente n.º AL-27.792, relativo al título referido de uso privativo de aguas, sin tener en consideración la modificación de características que afecta a la Concesión de Aguas Subterráneas n.º A-547-14

otorgada por Resolución de fecha 01/08/02, para un volumen anual de 1.280.370 metros cúbicos de la que desde hace años es única titular mi representada y en la que se encuentra incluida esta explotación agrícola´.

Pues bien, ante tal alegato nada se expone en la Resolución del recurso de alzada que realmente venga a darle respuesta, omisión que sin duda determina la insuficiencia de la motivación de aquella por cuanto que la `proporcionalidad y racionalidad´ que ha de darse exigía una precisa argumentación por parte de la Administración de la que se pudiera llegar a conocer las razones por las que, en su caso, la circunstancia expuesta por la mercantil no impedía entender concurrentes `elementos de juicio suficientes´ para la adopción de la medida, falta que, obviamente es generadora de una situación de indefensión para la interesada con la consecuente invalidez de la Resolución desestimatoria de la alzada al amparo del artículo 48.1 de la precitada Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477)"».

3. Por lo demás, y en cuanto a la distribución de la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo de Canarias *« (...) que el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil [en adelante, LEC], conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria [art. 217.7 LEC], que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión [STS de 20 de noviembre de 2012].*

Consecuentemente, es a la parte demandante [aquí reclamante] a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración» [Dictamen 270/2025, de 19 de junio, entre otros muchos].

4. En el caso analizado se constata, en primer lugar, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas [art. 32.2 LRJSP]. Este daño indemnizable se concreta en los

perjuicios económicos sufridos por los promotores de la obra y titulares de la licencia urbanística [(...) y (...)] derivados del mantenimiento de los medios auxiliares de construcción -puntales, encofrados, andamios, etc.- durante el periodo de tiempo -ciento treinta días- en que la obra de referencia [construcción de una vivienda familiar aislada en la calle (...) n.º 14, esquina c/(...), en (...)] permaneció paralizada por la suspensión provisional -y cautelar- de los trabajos decretada en el marco de un procedimiento de revisión de oficio encaminado a declarar la nulidad de pleno derecho de la licencia urbanística que amparaba las precitadas obras [Decreto n.º 1086/2022, de 23 de marzo de 2022, de la Concejala Delegada del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de San Bartolomé -expediente n.º 2021005167-].

Asimismo, se acredita la efectividad del daño [la suspensión acordada mediante Decreto n.º 4007/2023, de 8 de agosto de 2023, de la Junta de Gobierno Local, supuso la paralización material de los trabajos y la consiguiente generación de una serie de gastos -debidamente acreditados por los reclamantes a través de la aportación de las correspondientes facturas- derivados del alquiler de medios auxiliares de construcción -andamios, puntales, etc.-], su evaluación económica [que los reclamantes cifran en 71.738,68 €] y su individualización [al afectar exclusivamente a los promotores de las obras y titulares de la licencia urbanística sometida a suspensión].

Por otro lado, resulta probada la necesaria relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la medida administrativa de suspensión y los perjuicios sufridos, pues la actuación municipal impidió totalmente la continuación de los trabajos y obligó al mantenimiento de medios auxiliares de construcción [art. 32.1 LRJSP].

Sin embargo, a juicio de este Consejo, no concurre el requisito de la antijuridicidad del daño.

En relación con la eventual antijuridicidad del daño derivado de la medida cautelar de suspensión provisional de las obras acordada por el Ayuntamiento de San Bartolomé -en el seno del procedimiento administrativo de revisión de oficio de la licencia urbanística que amparaba las obras de referencia-, procede recordar que, conforme a la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo y a la doctrina de este Consejo Consultivo de Canarias, la responsabilidad patrimonial derivada de medidas cautelares únicamente puede declararse cuando el interesado acredite la concurrencia de arbitrariedad, irracionalidad, desproporción o ausencia de motivación en la adopción de la medida provisional.

Esta Institución consultiva ha sintetizado dicha jurisprudencia indicando que la racionalidad, proporcionalidad, adecuación al fin perseguido y la motivación suficiente de la medida cautelar son requisitos necesarios para considerar que el daño derivado de la misma no reviste antijuridicidad y, por tanto, debe ser soportado por el interesado. La acreditación de la falta de tales requisitos corresponde al reclamante, sin que la antijuridicidad pueda presumirse en ningún caso.

En la aplicación de tales criterios al supuesto que nos ocupa, resulta decisivo señalar que el examen de la antijuridicidad debe realizarse atendiendo exclusivamente a las circunstancias existentes en el momento de adopción de la medida cautelar, sin que resulte jurídicamente relevante el hecho de que, con posterioridad, el procedimiento administrativo de revisión de oficio fuese archivado o concluyera sin apreciación de causa de nulidad de la licencia urbanística. La adecuación y razonabilidad de una medida cautelar deben valorarse *ex ante*, es decir, al tiempo de su adopción y en función de las circunstancias concurrentes en ese concreto momento, sin que el resultado final del procedimiento revisorio tenga virtualidad para transformar en antijurídica una actuación que, al tiempo de adoptarse, se apoyaba en indicios técnicos suficientes y en la necesidad de preservar el interés público afectado.

En efecto, tal y como se ha podido constatar de la atenta lectura del expediente administrativo -y a cuyo contenido procede en este momento remitirnos-, la suspensión cautelar acordada por el Ayuntamiento traía causa de un informe técnico municipal que apreciaba indicios razonables de posible superación, por la cumbrera de la vivienda, de la altura máxima permitida por el planeamiento urbanístico, lo que justificaba la necesidad de evitar la consolidación física de una situación potencialmente contraria a la normativa urbanística. Tal medida fue adoptada por el órgano competente, al amparo de lo dispuesto en el art. 370.2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, sustentada en informes técnicos y jurídicos, formalizada mediante resolución motivada y limitada temporalmente al periodo estrictamente necesario para la verificación de la legalidad del acto autorizatorio [licencia].

Los reclamantes no han aportado dato alguno que permita inferir que dicha medida fuese arbitraria, irrazonable, desproporcionada o carente de motivación. Por el contrario, del expediente se desprende que la actuación administrativa se ajustó a los parámetros de racionalidad, proporcionalidad y adecuación al fin público que

exige la doctrina de este Consejo Consultivo, concurriendo una motivación suficiente vinculada a la protección del interés urbanístico.

La circunstancia de que finalmente no se apreciara causa de nulidad de la licencia y se procediera al levantamiento de la suspensión, no altera este juicio, pues el resultado final del procedimiento no tiene la virtualidad de convertir en antijurídica una medida cautelar que, en el momento de su adopción, presentaba fundamento técnico y jurídico razonable. La antijuridicidad debe apreciarse, como ya se ha indicado, conforme a una valoración *ex ante*, y no *ex post*.

Por todo ello, no habiendo acreditado los reclamantes la falta de racionalidad, proporcionalidad, adecuación al fin o motivación de la medida cautelar, debe concluirse que los perjuicios derivados de la suspensión provisional de las obras no son antijurídicos y, en consecuencia, constituyen una carga que los interesados tenían el deber jurídico de soportar. De tal manera que no procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por este concepto.

5. Finalmente, en lo que se refiere al resarcimiento de los gastos económicos derivados de la paralización de las obras durante ciento cinco días adicionales y posteriores al levantamiento de la medida provisional de suspensión de los trabajos, se ha de convenir con el órgano instructor que «*tal demora responde a causas propias de la organización del promotor y no a una actuación administrativa, careciendo de justificación documental suficiente que permita considerarla consecuencia del funcionamiento del servicio público*»; por lo que no procede su indemnización. En efecto, el retraso en la reanudación de las obras no resulta imputable causalmente a la Administración municipal [al haberse levantado ya la medida provisional decretada *ex* art. 370.2 de la Ley canaria 4/2017, de 13 de julio], sino a circunstancias internas y propias de los reclamantes relativas a la indisponibilidad de personal para reanudar las obras una vez alzada la suspensión, lo que rompe el nexo causal exigido por el art. 32.1 LRJSP, quedando, en consecuencia, excluida toda imputación del perjuicio a la Administración actuante.

Por lo demás, tampoco procede el resarcimiento de los honorarios de la defensa letrada aportados por los interesados, por cuanto tales gastos no derivan directa ni inmediatamente de la actuación administrativa que se reputa lesiva, sino de una decisión voluntaria de los reclamantes, adoptada en el ejercicio de su derecho de defensa, sin que exista precepto alguno que imponga su realización como consecuencia necesaria de la medida cautelar adoptada. Como bien refiere el órgano instructor, «*tales costes derivan de actuaciones voluntarias de defensa particular, no*

impuestas por la Administración, quedando excluidos con carácter general del concepto de reparación integral conforme a la doctrina jurisprudencial y administrativa aplicable, al no concurrir en el presente caso circunstancias excepcionales que justifiquen su inclusión». Así pues, siendo la intervención letrada en este caso meramente voluntaria y fruto de la libre elección de los reclamantes [art. 53.1, letra g) LPACAP], se ha de concluir que los honorarios de abogado quedan extramuros del concepto de daño antijurídico indemnizable conforme al art. 32 LRJSP, resultando improcedente su resarcimiento.

6. A la vista de los argumentos expuestos en el cuerpo de este Dictamen, se entiende que no concurren en el presente caso los requisitos exigidos legalmente para poder apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal, por lo que procede la desestimación íntegra de la reclamación formulada por los interesados.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, se considera que no es conforme a Derecho en atención a los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.