



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera y  
ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de noviembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación del Consejo de Barrio de ccc1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 508/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 16 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación del Consejo de Barrio de ccc1, debido a los daños y perjuicios derivados de la ejecución de actividades durante las fiestas del barrio.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 23 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 508/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 22 de febrero de 2021, D. yyyy, en nombre y representación del Consejo de Barrio de ccc1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los



daños sufridos que atribuyen a que desde el Ayuntamiento se alentara e indujera la realización de las fiestas en la mismas condiciones que en pasados años, entre las que se encontraba el abono de los gastos de sus actividades a través de la correspondiente subvención que, al no haberse hecho efectiva, le habría causado un perjuicio económico de 10.182,70 euros.

Señala en su escrito que "(...) Habiéndose celebrado las fiestas de nuestro barrio en honor a la Catedral de San Pedro de la Fuente, en el mes de febrero de 2020(...)

»Segundo. Que en años anteriores las fiestas se sufragaron a través de la correspondiente subvención del IMC. (...) En febrero de 2020 acudimos a la reunión convocada por el IMC, Concejala de Festejos y Participación Ciudadana, en la que se nos informó que a partir de ese momento las verbenas populares que amenizarían nuestras fiestas y todo lo que conllevase como la seguridad o el plan de emergencia serían contratadas directamente por el Ayuntamiento.

»Tercero. - Que los gastos que se derivan de las Fiestas (...) ascienden a 10.182,70 €, está pendiente de pago por parte del Ayuntamiento (...)"

En fecha 30 de junio de 2021, se presenta escrito en el que se modifica el importe de los daños reclamados de forma que el importe se cifra en 8.808,72 euros, y se aportan las facturas correspondientes a los gastos desembolsados.

**Segundo.-** Se incorporan como antecedentes tanto la solicitud de necesidades técnicas para las fiestas de ccc1 y ccc2, formulada por la asociación reclamante el 29 de enero de 2020, como la orden de ejecución para los almacenes y talleres municipales del concejal delegado de Vías públicas, conservación y mantenimiento para los almacenes y talleres municipales de 7 de febrero de 2020, en la que accede a la solicitud formulada y autoriza la cesión del uso de los bienes municipales, con sujeción a los condicionamientos que recoge. De igual forma, se adjunta el recibo justificativo del abono del seguro de responsabilidad civil por la asociación reclamante, correspondiente al ejercicio 2020, así como el programa de las Fiestas.



Obran también en el expediente informes de las respectivas actuaciones desarrolladas durante las fiestas por parte de las áreas de Seguridad Pública y Emergencias del Ayuntamiento, y dentro de esta área, de la policía local y de protección civil de fecha 25 de febrero de 2021 y del Servicio contra incendios y salvamento, de fecha 26 de febrero de 2021. Constan también informe del Área de Vías Públicas Conservación y Mantenimiento, de fecha 25 de febrero de 2021.

**Tercero.-** Consta incorporada al expediente diligencia del instructor, de 5 de enero de 2022, por la que se requiere a la Gerente del Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCYT) para que en calidad de responsable del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la lesión indemnizable, emita el preceptivo informe.

En respuesta a dicha solicitud, la Gerente del IMCYT, el 5 de enero de 2022, indica que "la Gerente que suscribe tomó posesión de la Gerencia del Instituto Municipal de Cultura y Turismo el pasado 1 de junio de 2021, por lo que no puede derivarse un pronunciamiento oficial al respecto y se remite a los informes recogidos en el expediente".

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 11 de enero de 2022 presenta alegaciones en las que reitera su pretensión.

**Quinto.-** El 20 de enero de 2022 el instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación planteada, por importe de 8.808,72 euros.

**Sexto.-** El 3 de febrero de 2022 tiene entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación del Consejo de Barrio de ccc1, debido a los daños y perjuicios derivados de la ejecución de actividades durante las fiestas del barrio.

**Séptimo.-** El 9 de marzo este Consejo emite el Dictamen 67/2022 en el que se constata que no se ha completado la tramitación del procedimiento, lo que impide analizar la concurrencia de los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad administrativa, por cuanto no consta en el expediente el informe del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la lesión indemnizable (en este caso, el IMCYT), preceptivo de acuerdo con el



artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se pronuncie sobre las cuestiones que plantea la reclamación y la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño. En dicho dictamen se indica que se hace necesario ultimar la tramitación, recabando el mencionado informe, tras lo cual deberá concederse nuevo trámite de audiencia a la interesada y formularse nueva propuesta de resolución que deberá remitirse, junto con la totalidad del expediente tramitado, para dictamen de este Consejo Consultivo.

**Octavo.-** En cumplimiento de lo dictaminado, el 31 de marzo de 2022 se emite informe por el jefe de Sección de la Gerencia Municipal de Cultura y Turismo del Ayuntamiento de xxx1 en el que afirma que resulta acreditado un perjuicio patrimonial al Consejo de Barrio de ccc1, de 8.808,72 euros, como consecuencia de la actuación de distintas secciones municipales que participaron y le indujeron a participar en el desarrollo de las fiestas de la Catedral de San Pedro de la Fuente, produciéndole un perjuicio patrimonial al no realizar la posterior convocatoria de asistencias como tradicionalmente se venía realizando en años anteriores y estaba previsto en los presupuestos del Instituto Municipal de Cultura para el año 2020.

**Noveno.-** El 1 de abril se concede nuevo trámite de audiencia a la interesada, que manifiesta expresamente su conformidad con el informe emitido y su voluntad de no formular alegaciones.

**Décimo.-** El 15 de septiembre de 2022 se formula propuesta de resolución por el jefe de Sección de la Gerencia Municipal de Cultura y Turismo, que concluye que "resulta acreditado un perjuicio patrimonial al Consejo de Barrio de ccc1, de 8.802,72 euros como resulta acreditado en el informe de instrucción de una serie de distintas secciones municipales del Ayuntamiento de xxx1 que participaron e indujeron a participar en el desarrollo de las fiestas de la Catedral de San Pedro de la Fuente al Consejo de Barrio de ccc1 realizando las actividades tradicionales de las fiestas del Barrio y produciendo un perjuicio patrimonial al Consejo de Barrio al no realizar la posterior convocatoria de subvenciones para las fiestas del barrio como tradicionalmente venía realizando en años anteriores y así estaba previsto en los Presupuestos del Instituto Municipal de Cultura para el año 2020." Añade la propuesta que: "El funcionamiento anormal del servicio deriva en la no realización de una convocatoria de subvenciones que estaba prevista en los presupuestos y que no pudo realizarse por la pandemia y que



ocasionó un perjuicio claro a aquellos colectivos que desarrollaron las fiesta en el primer trimestre”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (22 de febrero de 2021) hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de septiembre de 2022). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de



la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

Mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2021 del Pleno del Ayuntamiento de xxx1 se acuerda la disolución, con efectos 31 de diciembre de 2021, del organismo autónomo local Instituto Municipal de Cultura y Turismo, sucediéndole universalmente el Ayuntamiento de xxx1 en todos sus bienes, derechos y obligaciones contraídos aquel (B.O.P. xxx2, nº 214, de 10 de noviembre de 2021).

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la LPAC.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y a la LPAC, a las que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización



administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, la entidad interesada solicita que le sean indemnizados los gastos y desembolsos realizados con motivo de las fiestas del barrio, al entender que desde el Ayuntamiento se les alentó e indujo a su realización en las mismas condiciones que en pasados años. Entre estas, se encontraba el abono de los gastos de sus actividades a través de la correspondiente subvención, que, al no haberse hecho efectiva, se entiende le ha causado un perjuicio económico de 8.802,72 euros.

La propuesta de resolución considera acreditada la existencia de una línea de subvenciones de concurrencia competitiva que se ha venido convocando anualmente durante muchos ejercicios y cuyos beneficiarios son los consejos y asociaciones de los barrios.

Considera también acreditado que el IMCYT publicaba la convocatoria, una vez celebradas las fiestas de los barrios en los meses de enero y febrero, debido a la no aprobación de los presupuestos del IMCYT en los primeros meses del año.

Afirma que el Consejo de Barrio de ccc1 actuó de forma similar a como lo hacía en el pasado, solicitando al Ayuntamiento la cesión de determinados bienes municipales y que en una reunión mantenida con representantes del Ayuntamiento se les informó de que a partir de ese momento, este asumiría la elaboración del plan de emergencia y la contratación de orquestas, mientras que los actos tradicionales del barrio los realizaría el Consejo de Barrio con la ayuda de una subvención del Ayuntamiento a través de una convocatoria.



En este punto señala que el Ayuntamiento de xxx1 actuó a través de sus distintas secciones como se había venido realizando en años anteriores. Indica que en los presupuestos del IMCYT para el año 2020 aparecía la partida correspondiente para hacer frente a la convocatoria de las fiestas de los barrios y que queda igualmente acreditado que el IMCYT en años anteriores aprobaba la convocatoria, una vez celebradas las fiestas de los barrios de los meses de enero y febrero.

Entiende que la reclamante realizó las actividades tradicionales del barrio ante la expectativa y la confianza legítima de una futura convocatoria de subvenciones que ayudara a sufragar los gastos derivados de las citadas actividades, lo que deriva en un perjuicio económico para aquel. Analiza la doctrina los actos propios y del principio de confianza legítima y manifiesta que dicho principio ostenta relevancia jurídica cuando se trata de entablar relaciones jurídicas entre ciudadano y Administración.

A continuación la propuesta de resolución, tras considerar acreditada la expectativa generada en el Consejo de Barrio de ccc1, se ocupa del examen del motivo que desencadenó la no convocatoria de subvenciones y que fue la pandemia de COVID-19, que provocó la cancelación de la mayor parte de las actividades culturales de 2020 debido al confinamiento de la población y otras medidas restrictivas. Señala que una vez eliminadas las restricciones para el año 2022, el Ayuntamiento de xxx1 ha vuelto a aprobar una nueva convocatoria de subvenciones dirigidas a las fiestas de los barrios del año 2022.

Por todo ello, propone la estimación de la reclamación al considerar acreditado un perjuicio patrimonial a la reclamante, de 8.808,72 euros.

Este Consejo comparte, atendidas las circunstancias del caso, el criterio estimatorio de la propuesta remitida.

En primer lugar, cabe afirmar que la vulneración del principio de protección de la confianza legítima constituye título justificativo de la responsabilidad patrimonial, tal y como se reconoce doctrinalmente y se plasma que en numerosas resoluciones judiciales.

Así, cabe citar entre muchas otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 6 de octubre de 2005, en cuyo fundamento de Derecho octavo reconoce que "la virtualidad del principio puede suponer (...)





el reconocimiento de la obligación de responder de la alteración". Igualmente, en sentencia de 20 de febrero de 2005, respecto de la responsabilidad patrimonial derivada de los cambios de criterio, sostiene lo siguiente: "Lo determinante, pues, para que el daño sea indemnizable, no es que la actuación de la Administración sea antijurídica (irrelevante al efecto), sino que el perjuicio que se causa al particular sea antijurídico porque no tenga obligación de soportarlo, y, entendemos, de la sucesión temporal de las actuaciones, que la mercantil recurrente no tenía obligación de soportar las consecuencias de un cambio totalmente legítimo en la política medioambiental, cuando, tras la oportuna tramitación, acababa de obtener la aprobación de un Proyecto y las autorizaciones y licencias pertinentes para la construcción de la planta, siendo, precisamente, la quiebra de esa confianza legítima en la legalidad y perdurabilidad del Plan Sectorial, con base en el cual se aprobó su Proyecto, una pauta interpretativa (que no la única) para determinar la antijuridicidad del daño irrogado".

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de 26 abril de 2018, sintetiza lo que denomina cuerpo de doctrina sobre el principio de "confianza legítima" y lo declara perteneciente al ámbito de la seguridad jurídica y vinculado a otros principios como el de irretroactividad y protección de los derechos adquiridos. En aquella se señala lo siguiente:

"(...) a) El principio de la confianza legítima, que tiene su origen en el derecho administrativo alemán, ha sido reiteradamente asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE, Sentencias de 13 de julio de 1965, asunto Lemmerz-Werk; de 16 de mayo de 1979 as.84/78, Tomadini/ Amministrazione delle finanze dello Stato; de 12 de abril de 1984, as. 281/82 Unifrex; de 26 de abril de 1988, as. 316/86, Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Krücken, y sobre todo en la doctrina recogida en Sentencias de 16 de noviembre de 1977, 21 de septiembre de 1988 y 10 y 29 de enero de 1995 y, en este sentido forma parte del acervo que integra el derecho comunitario europeo, en el que los principios generales ocupan un lugar especialmente destacado.

»b) El principio resulta especialmente aplicable cuando se basa en signos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes, unido a unos perjuicios que razonablemente se cree que no se iban a producir (SSTS 28 de julio de 1997 y 23 de mayo de 1998).



»c) La virtualidad del principio puede comportar la anulación de la norma o del acto y, cuando menos, obliga a responder de la alteración (producida sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Aunque el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una determinada ventaja (SSTS 17 de febrero de 1998 y 19 de julio de 1999).

»d) En la aplicabilidad del principio han de ponderarse, además de la previsión del régimen transitorio y de la presencia de un interés público perentorio, el conocimiento previo de la medida y su previsibilidad (STS 13 de julio de 1999)“.

La doctrina, a partir del estudio de la cuestión y del análisis de la Jurisprudencia, ha identificado como requisitos operativos para el despliegue de la eficacia del principio de confianza legítima, los siguientes:

- a) Necesidad de que la Administración Pública ofrezca seguridades, sin que basten meras insinuaciones o promesas.
- b) Carácter fundado de la esperanza en la decisión o actuación de que se trate.
- c) Conformidad a Derecho de la posición que se espera adquirir.

Además, se ha señalado como elemento que debe concurrir, el que no se produzcan cambios bruscos sin una actuación previa de la Administración que los anuncie y los justifique, es decir, una serie de medidas de “transición” hacia la nueva situación.

Debe por tanto analizarse si la actuación municipal consistente en no convocar la subvención dirigida a sufragar costes derivados de la organización de las fiestas de los barrios -aun justificada dadas las circunstancias excepcionales que la irrupción de la pandemia provocó y que se mantuvieron durante muchos meses-, vulneró la confianza legítima de la asociación reclamante.



La respuesta a la cuestión ha de ser afirmativa. De este modo, al amparo de lo establecido en la propuesta de resolución, con apoyo en los distintos informes y actuaciones que figuran en el expediente y a los que se ha hecho referencia, puede considerarse acreditado que la reclamante efectuó una serie de gastos con motivo de la organización de las fiestas de barrio, en la confianza de que estos serían compensados a través de la percepción de una subvención, tal y como había venido ocurriendo en los años anteriores, prevista además en los presupuestos municipales para 2020. A ello se une la existencia de una serie de actuaciones municipales encaminadas a la preparación y organización de las fiestas unido a reuniones e intercambios de información entre la reclamante y los servicios del Ayuntamiento implicados en la realización de la actividad.

La Administración no se limitó a insinuar o prometer la convocatoria de la ayuda dirigida a la celebración de las fiestas de barrio, sino que fue más allá, previéndola en los presupuestos municipales, de manera similar a como lo había hecho en los ejercicios anteriores. Además, realizó directamente una serie de actividades encaminadas a su celebración. Cabe entender en consecuencia, que generó una esperanza fundada en la asociación reclamante, de que al igual que aconteció en el pasado, las fiestas serían sufragadas a través de una subvención, prevista en el presupuesto municipal, que una vez tramitada y resuelta, otorgaría a esta una posición acreedora conforme a Derecho.

Por otro lado, debido a las circunstancias especiales derivadas de la brusca interrupción de la pandemia de COVID-19, no fue posible el establecimiento de alguna suerte de medida de transición hacia una situación en la que las fiestas hubieran de celebrarse sin el apoyo de los presupuestos municipales.

El hecho de que sea discrecional para la Administración convocar una subvención, no es óbice, a la vista de las concretas circunstancias de este caso, para la aplicación del principio de referencia, pues lo que este protege es la situación de los particulares que actúan en la confianza de que una situación va a ser mantenida en el tiempo, sin cambios bruscos que supongan trastornos en relaciones jurídicas ya entabladas, con independencia del carácter la actuación de la Administración.



La existencia de este principio no obsta, como es lógico, a que la Administración, por variadísimas razones, pueda modificar el régimen jurídico de un sector de actividad. No existe, en palabras del Tribunal Constitucional, un “derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente” (SSTC 182/1997, de 28 de octubre y 183/2014, de 6 de noviembre). Un cambio de regulación o actuación puede ser necesario y razonable. Lo que este principio ampara, es que el particular, ante una situación de cambio brusco e inesperado, pueda ser indemnizado por los daños sufridos, atendidas las circunstancias del caso concreto, conforme se ha expuesto en las consideraciones que anteceden.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que debe estimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación del Consejo de Barrio de ccc1, debido a los daños y perjuicios derivados de la ejecución de actividades durante las fiestas del barrio y reconocerle, en consecuencia, el derecho a la percepción de una indemnización de 8.808,72 euros.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.