



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 Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de diciembre de 2023, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1 y D. yyy2, en nombre y representación de la Fundación nnn1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 508/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de diciembre de 2023 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. yyy1 y D. yyy2, en nombre y representación de la Fundación nnn1, debido a los perjuicios ocasionados por la anulación judicial de una subvención directa.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de diciembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 508/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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.- Por orden del consejero de Cultura y Turismo, de 11 de septiembre de 2020, se concede de forma directa una subvención de 326.000 euros a la Fundación nnn1. El objeto de la subvención es "financiar las actividades que se desarrollen por la Fundación nnn1 derivadas de la



organización y desarrollo de un circuito de novilladas en Castilla y León, que se celebrará entre los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2020”.

Por orden de 5 de febrero de 2021 se declara “el incumplimiento parcial de la obligación de justificación y, en consecuencia, la pérdida del derecho al cobro parcial de la subvención concedida”, por importe de 24.212,65 euros. Lo que implica que se admiten válidamente justificados 301.787,35 euros del total de 326.000 euros concedidos.

Segundo.- La orden de concesión directa de la subvención se recurrió en vía judicial por la Agrupación de Profesionales Taurinos nnn2. La Sala de lo Contencioso-administrativo (de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la sentencia 68/23, de 23 de enero de 2023, estimó el recurso y anuló la orden de concesión, “condenando a la Fundación nnn1 a la devolución de las cantidades percibidas”.

Por orden de 31 de julio de 2023, del consejero de Cultura, Turismo y Deporte, se dispone la ejecución de la sentencia “para cuyo objeto se requerirá a la Fundación nnn1 la devolución de las cantidades percibidas”.

El 30 de agosto la fundación abona la cantidad objeto de reintegro (301.787,35 euros).

Tercero.- El 6 de septiembre de 2023 D. yyy1 y D. yyy2, en nombre y representación de la Fundación nnn1, presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración de la Comunidad, debido a los perjuicios causados por la anulación judicial de la orden de concesión de la subvención. La cuantía reclamada coincide con el importe de la subvención reintegrada (301.787,35 euros).

Se adjunta a la reclamación documentación relativa a la subvención.

Previo requerimiento de subsanación, el 4 de octubre la fundación presenta un escrito en el afirma que “el coste de la organización del circuito de nueve novilladas sin picar y dos novilladas picadas en las plazas de toros de Castilla y León, que fue para lo que se otorgó dicha subvención, ha venido a recaer exclusivamente sobre la Fundación, que es una entidad sin ánimo de lucro, que además carece de recursos para hacer frente a esa enorme cantidad, que, desde luego, no tiene por lo que ha tenido que solicitar un préstamo”. Aporta documentación acreditativa del préstamo solicitado.



Cuarto.- El 23 de octubre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Quinto.- El 9 de noviembre el Servicio de Promoción y Creación Cultural de la Dirección General de Políticas Culturales emite informe en el que concluye que existe relación de causalidad entre los perjuicios reclamados y la actuación de la Administración.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, el 13 de noviembre la entidad reclamante presenta un escrito en el que señala que no formula alegaciones.

Séptimo.- El 15 de noviembre de 2023 se formula propuesta de orden estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, por la que se reconoce a la fundación reclamante una indemnización de 301.787,35 euros.

Octavo.- El 28 de noviembre siguiente la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte informa favorablemente la propuesta de orden.

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), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) 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 (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los expedientes de responsabilidad patrimonial.



3ª.- La reclamante está legitimada para interponer la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC.

La competencia para resolver la reclamación corresponde al consejero de Cultura, Turismo y Deportes, conforme al artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 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, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 81 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.



5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la Fundación nnn1 por los perjuicios sufridos por la anulación judicial de la subvención concedida de forma directa para la organización y desarrollo de un circuito de novilladas en Castilla y León durante septiembre, octubre y noviembre de 2020.

Al analizar la responsabilidad patrimonial por anulación judicial de actos administrativos, debe partirse del artículo 32.1 de la LRJSP, que establece 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", y de la jurisprudencia recaída sobre este precepto (coincidente con el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En este sentido, el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 16 de febrero de 2009) declaró que "la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración no presupone el derecho a indemnización, lo que implica tanto como decir que habrá lugar a ella cuando se cumplan los requisitos precisos. Hay que rechazar, pues, las tesis maximalistas de cualquier signo, 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 [véanse las sentencias de esta Sala de 18 de diciembre de 2000, (...), FJ 2º; 5 de febrero de 1996, (casación 2034/93, FJ 2º); y 14 de julio de 2008 (casación para la unificación de doctrina 289/07, FJ 3º)]".

También ha declarado el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de junio de 2009, que "al no presuponer la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración, el derecho a indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial (artículo 142.4 de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre), para resolver si existe o no ese derecho hay que examinar si concurren los requisitos que una constante y reiterada jurisprudencia concreta y del que interesa destacar el requisito de la antijuridicidad del resultado o lesión, inexistente cuando "la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada" (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2.009, recurso de casación 1887/2007, y las en ella citadas). En esos supuestos, según se expresa en la Sentencia de mención "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 (...)". Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2011 cita su sentencia de 23 de marzo de



2010 (recurso 2181/2008), en la que reitera la doctrina referida y concluye que los daños no eran antijurídicos, ya que la anulación de la actuación de la Administración (en ese caso un deslinde) no derivaba de una "conducta desproporcionada, errónea ni improcedente de la administración".

Para dilucidar si el daño producido por una actuación administrativa inválida debe o no ser calificado de lesión antijurídica, la jurisprudencia (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1996 y 10 de marzo de 1998) distingue dos supuestos: a) aquellos en los que el acto inválido productor del daño deriva del ejercicio de potestades regladas en las que, mediante la aplicación de datos objetivos hubiera debido declararse un derecho preexistente; y b) aquellos en las que el acto posteriormente anulado dimana del ejercicio de potestades discrecionales en las que, en la aplicación de la norma al caso, la Administración debe atender a la integración de elementos subjetivos o conceptos jurídicos indeterminados.

En el primer caso, la lesión que pueda efectivamente producirse por el acto administrativo posteriormente invalidado debe ser calificada de antijurídica, dado que la persona interesada no tiene el deber de soportar el que la Administración, en la aplicación de la norma al caso concreto, haya desconocido los datos objetivos cuya atención hubiera determinado la declaración de reconocimiento de derecho a favor de la persona reclamante.

En cambio, cuando el acto invalidado dimana del ejercicio de potestades discrecionales o de la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, en los que la Administración goza de un margen de apreciación, la persona afectada debe soportar el perjuicio siempre que la actuación administrativa (aunque de forma inválida) se haya mantenido dentro de márgenes razonados y razonables, conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir; y solo cuando ello no ocurre aparecería el carácter antijurídico del daño (en este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2014). Doctrina a la que alude también la sentencia 1431/2022, de 4 de noviembre, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo -sentencia citada en la propuesta de orden-).

En el presente caso, tal y como se reconoce en la propuesta de orden, la anulación de la orden de concesión de la subvención, por incumplimiento del deber de motivación, determina que aquella actuación adolezca de la nota de razonabilidad.



Del tenor literal de la sentencia así se infiere, cuando señala: “c) En definitiva, la ausencia absoluta de motivación, tanto expresa como tácita o *in aliunde*, constituye una infracción del artículo 35 de la Ley 39/2015, en cuanto impide conocer las razones o motivos que justifican la decisión adoptada. (...).

»(...) la Sala entiende que en este contexto referido al deber de la Administración de cumplir las garantías procedimentales, se ha infringido el derecho al procedimiento debido cuyo reconocimiento, como derecho procedimental de naturaleza constitucional, se infiere del artículo 24 de la Constitución que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, que se incardina en el derecho general de protección jurídica, y del artículo 103 del Texto Fundamental, que enuncia como principios rectores del actuar administrativo el principio de objetividad, en la medida que la ausencia total de motivación – la expresión ‘la especificidad del objeto de la subvención y de su destinatario’ serviría para cualquier subvención y cualquier destinatario- ha producido una quiebra injustificada del principio de regularidad y consistencia secuencial del procedimiento, que priva de base jurídica a la decisión excepcional de excluir a la actividad subvencionada del procedimiento de concurrencia competitiva, con la consiguiente anulación de la Orden impugnada y devolución por la destinataria del importe de la subvención ex artículo 36 LGS (...).”.

Al afirmarse que se ha producido una “quiebra injustificada del principio de regularidad y consistencia secuencial del procedimiento”, cabe considerar que la actuación discrecional de la Administración, al conceder de forma directa la subvención, se ha apartado de los márgenes razonados y razonables que han de regir su actuación, y tal infracción determina la antijuridicidad del daño reclamado.

Por otra parte, no cabe obviar que, como se desprende del expediente y se indica en la propuesta de orden, la Fundación nnn1 es una entidad sin ánimo de lucro y que las actividades para cuya realización se concedió la subvención no se habrían realizado de no haber mediado la subvención concedida, y posteriormente anulada. Prueba de ello es la solicitud de un préstamo personal para sufragar el pago del reintegro derivado de la anulación de la concesión. Lo que supondría también la infracción del principio de confianza legítima, al haber realizado la actividad en la confianza de que la subvención que la financiaba se ajustó a la normativa aplicable.



En definitiva, las circunstancias expuestas permiten considerar que la anulación de la subvención concedida de forma directa ha ocasionado a la fundación reclamante un daño antijurídico que debe ser resarcido.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Consejo comparte el criterio de la Administración consultante de que la cuantía resarcitoria debe corresponder con la cantidad a cuya devolución se obligó por la sentencia, al comprender la totalidad del importe de la actividad realizada.

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. yyy1 y D. yyy2, en nombre y representación de la Fundación nnn1, debido a los perjuicios ocasionados por la anulación judicial de una subvención directa.

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