



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arrecife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del impago de subvención nominativa destinada a sufragar los gastos derivados de la celebración del evento deportivo denominado «Lanzarote Summer Challenge 2022» (EXP. 277/2023 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Arrecife- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal iniciado por (...), representante jurídica y actuando en nombre y representación de la entidad «(...)», y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la citada entidad como consecuencia del impago de una subvención nominativa destinada a sufragar los gastos derivados de la celebración -durante los días 27 y 28 de agosto de 2022- del evento deportivo denominado «Lanzarote Summer Challenge 2022».

2. En principio, 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-, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, habida cuenta de que la cantidad interesada por la reclamante [25.000€ « (...) más los intereses de demora correspondientes desde el NO abono de la subvención hasta la fecha en que se

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

acuerde la procedencia de su pago, todo ello en base a los artículos 37 y 38 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre así como el pago de la factura de la abogada a la que se ha visto obligado a acudir el cliente para la solicitud de la reclamación patrimonial» -folios 30 y 125 del expediente consultivo-], supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa, 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; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL); la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC); la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, RLGS).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La entidad reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos municipales.

Asimismo, la entidad interesada actúa por medio de representante legal -(...)-, cuyo poder de actuación consta debidamente acreditado en el expediente administrativo (art. 5 LPACAP).

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 I) LRBRL*.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución

expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP).

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, 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 b) LPACAP (DDCC 120/2015, de 9 de abril y 270/2019, de 11 de julio, entre otros).

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 -en relación con lo dispuesto en el art. 21.1, letra s) LRBRL y el art. 92, párrafo segundo, LPACAP-, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra. Alcaldesa.

II

1. La entidad reclamante promueve 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 la perjudicada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos -folios 25 y ss. del expediente consultivo-:

«PRIMERO-. Que, a principios del año 2022 y como es habitual, el Ayuntamiento de Arrecife, solicita la documentación necesaria para la tramitación de la subvención del evento Lanzarote Summer Challenge, a través de su Concejalía de Deportes.

SEGUNDO-. En marzo de 2022, el Ayuntamiento inicia los trámites para el otorgamiento de dicha subvención, solicitando la misma en plazo reglamentario y aportando esta parte cada uno de los documentos y requisitos exigidos en las bases de la descrita subvención. Además, para el otorgamiento de la misma, se le solicita a mi mandante no sólo la justificación de los gastos realizados a cargo de dicha subvención sino, también al pago por adelantado de la organización de este evento con sus recursos propios, suponiéndole un gran desembolso económico inicial.

TERCERO-. Que, en fecha 14 de marzo de 2022 y por registro de entrada se entrega la documentación requerida a través del área de Deportes. Adjunto como Documento 1,2 y 3 los Anexos I, II y III relativos a la solicitud de la subvención, a la declaración responsable y al proyecto presentados en la fecha recogida en el encabezado de este párrafo.

CUARTO-. Que, durante años y de manera contigua, mi cliente y el Ayuntamiento de Arrecife han venido desarrollando de manera conjunta la celebración del evento deportivo denominado LANZAROTE SUMMER CHALLENGE celebrado cada año en el mes de agosto. Adjunto como DOCUMENTO 4 la memoria justificativa del evento para el año 2022, en plazo entregado a la Administración.

QUINTO-. Que, tanto en los ejercicios anteriores como el litigado 2.022, el Ayuntamiento de Arrecife ha consignado en su presupuesto anual y en el Plan estratégico de subvenciones cantidades destinadas a la celebración del evento mencionado, estableciendo como requisito la presencia de los emblemas y logos municipales en el material generado y utilizado en el mismo.

SEXTO-. Que, con fecha 31 de mayo de 2022 se le da traslado a esta parte del Informe de Necesidad en base a los presupuestos aprobados, mediante la publicación en el BOP n° 42 de Las Palmas del Plan Estratégico de Subvenciones, concluyendo con la necesidad de otorgar dicha subvención por importe de 25.000 euros, con el de que el Ayuntamiento de Arrecife asumiera porcentaje de los gastos planteados en el Proyecto.

SÉPTIMO-. Que, con fecha 23 de junio de 2022, según la conclusión del informe jurídico del área de deportes respecto al expediente de conclusión de la subvención “se cumple con la legislación vigente en materia de subvenciones”.

OCTAVO-. Que, el 23 de agosto de 2022 se procede a la presentación oficial y pública del evento bajo la supervisión, control y convocatoria del Ayuntamiento de Arrecife en la que se pone de manifiesto que mi representada procede a la celebración del mismo con la aquiescencia del Ayuntamiento de Arrecife, quien en ningún momento mostró disconformidad ni deficiencia alguna en el procedimiento.

NOVENO-. Que, el día 13 de septiembre de 2022, el informe propuesta del área de deportes concluye “se conceda la subvención nominada a (...) para el desarrollo del proyecto “LANZAROTE SUMMER CHALLENGE 2022”.

DÉCIMO-. Que como se puede comprobar en la documentación adjunta, puesta a disposición de esta Administración en tiempo y forma, el evento se ha consolidado dentro del calendario municipal, participando la institución en su coordinación y organización en todo momento, incluso llegando a designar personal municipal al que se le han reconocido horas extras y con ello, la comprobación de las condiciones pactadas en la celebración del evento entre las partes.

DÉCIMO PRIMERO-. Que, se quiere dejar constancia, que por mi representado se presentó en tiempo y forma cada uno de los documentos requeridos y necesarios para la concesión de la subvención, cumpliendo con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

DÉCIMO SEGUNDO-. Que todo es consecuencia de una obstaculizada gestión municipal del Expediente Administrativo para el ABONO de la subvención sin conocimiento de incidencia alguna por esta parte hasta el pasado diciembre, en que el administrador de la mercantil, (...), acude a esta administración a ver qué era lo que estaba ocurriendo, puesto que hasta el último de los requerimientos municipales había sido subsanado en tiempo y forma.

DÉCIMO TERCERO-. Que es en fecha 2 de enero de 2023, mi representado, el administrador de la mercantil, tiene conocimiento de que por “motivos administrativos” no se ha podido tramitar antes del cierre del ejercicio el pago de la subvención pese al compromiso adquirido por el Ayuntamiento y que el mismo es debido, exclusivamente, a motivos internos imputados a esta Administración y no a (...), quien ha cumplido con los plazos y trámites legales fijados por la Administración, adelantando el importe de los gastos del Proyecto que pretendían cubrirse con cargo a la subvención planteada y con pleno conocimiento, como ha podido acreditarse, del Ayuntamiento de esta circunstancia.

(...)

Expuestos cada uno de los hechos anteriormente detallados, se solicita ante el Ayuntamiento de Arrecife, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL por los daños sufridos como consecuencia del impago de la subvención comprometida y los gastos obligados a realizar de manera previa para poder justificarla».

2. Una vez expuestos los antecedentes fácticos de la reclamación y afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la entidad perjudicada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios irrogados, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 25.000 € « (...) más los intereses de demora correspondientes desde el NO abono de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia de su pago, todo ello en base a los artículo 37 y 38 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre (...) así como el pago de la factura de la abogada a la que se ha visto obligado a acudir el cliente para la solicitud de esta reclamación» - folios 30 y 125 del expediente consultivo-.

III

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

1.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Arrecife el día 31 de enero de 2023, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la representante de la entidad perjudicada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios irrogados a ésta como consecuencia del impago de una subvención nominativa destinada a sufragar los gastos derivados de la celebración -durante los días 27 y 28 de agosto de 2022- del evento deportivo denominado *«Lanzarote Summer Challenge 2022»*.

El escrito de reclamación se acompaña de diversa documentación: facturas por prestación de diferentes servicios a la entidad organizadora del evento, copia de la solicitud, y documentación adjunta a la misma, de subvención nominativa presentada ante el Ayuntamiento de Arrecife.

2.- Con fecha 6 de febrero de 2023 se dicta Decreto n.º 2023/772, de la Alcaldía Presidencia, por el que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...), en representación de la entidad *«(...)»*, se nombra instructor y secretario del procedimiento y se le concede a la entidad interesada un plazo de diez hábiles para que presentara cuantas alegaciones, documentos y/o pruebas estimase convenientes a su derecho.

La citada Resolución administrativa de admisión a trámite consta debidamente notificada a la representante de la comunidad de bienes.

3.- Con fecha 26 de mayo de 2023 se emite informe técnico de la Coordinadora de Deportes del Ayuntamiento de Arrecife en el que se concluye lo siguiente: *« (...) el impago de la -subvención- 2022 a favor de (...) para desarrollar el proyecto denominado "LANZAROTE SUMMER CHALLENGE 2022", no se debe al incumplimiento de la entidad reclamante, sino a la tardía y deficitaria gestión administrativa por parte del Ayuntamiento»*.

4.- Con fecha 5 de junio de 2023 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...), en representación de la entidad (...), *« (...) al apreciar que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público local y los perjuicios causados»*.

5.- Mediante oficio con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 8 de junio de 2023, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

6.- Se advierte de la inobservancia del trámite de vista y audiencia a la entidad interesada *ex art.* 82 LPACAP, sin que se haya justificado en el expediente instruido la omisión del citado trámite al amparo de lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo reseñado.

No obstante, no procede retrotraer las actuaciones, al no generarse indefensión a la reclamante, habida cuenta de que, tanto el informe técnico evacuado con fecha 26 de mayo de 2023 (art. 81.1 LPACAP) como la Propuesta de Resolución formulada, resultan favorables a la estimación íntegra de la pretensión deducida por la entidad reclamante.

IV

1. La pretensión formulada por la entidad reclamante tiene por objeto la solicitud de abono de una indemnización por el importe a que ascendería la subvención nominativa consignada en el Presupuesto municipal para la celebración de un evento deportivo en el municipio de Arrecife, que no se ha concedido por resolución expresa *ex arts.* 22.2, letra a) y 28.1 LGS y art. 65 RLGS, y además los intereses y los gastos generados por la defensa jurídica.

Valga como punto de partida esta primera consideración. El reconocimiento de una subvención nominativa por parte del Ayuntamiento de Arrecife -de acuerdo con la voluntad exteriorizada en la Propuesta de Resolución y tras su desestimación presunta (art. 24.1, párrafo segundo, LPACAP)- sólo se puede producir mediante resolución expresa dictada en el seno del procedimiento administrativo tramitado para la concesión -en su caso directa- de la subvención [art. 24.3, letra b), LPACAP]; y no a través de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, al no ser el cauce procedimental adecuado a tal fin.

2. En el curso de la misma reunión en que tuvo lugar el debate sobre este asunto, por esta misma Sección vinieron a aprobarse los Dictámenes 331/2023 y 332/2023, sobre dos supuestos similares en los que se señala:

«2. Como recuerda la Sentencia de 6 de marzo de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección tercera, de la Audiencia Nacional (Recurso n.º 244/2013), la mera consignación presupuestaria de la subvención -y la identificación de su beneficiario- no es causa y fuente suficiente para que nazca el derecho a la subvención y la correlativa obligación de abono por parte de la Administración, al no tratarse de una obligación legal específica: “ (...) los estados de gasto que figuran en los presupuestos vienen a constituir autorizaciones de crédito con carácter limitativo, lo que no implica que tales autorizaciones

constituyan ya la fuente de las obligaciones de las haciendas públicas ni tampoco que el presupuesto no pueda configurar una obligación perfecta en sus elementos. Ahora bien, esto último no es lo que sucede con la figura de las subvenciones nominativas, que ciertamente han de figurar en los presupuestos, pero además su concesión requiere la tramitación del pertinente procedimiento a que pone término el correspondiente convenio o resolución de concesión. En este sentido hemos de recordar la normativa a que aludimos más arriba en cuanto que antes del otorgamiento de la subvención han de establecerse las bases reguladoras de la concesión y ha de tramitarse el pertinente procedimiento, teniendo en las subvenciones nominativas el convenio o el acto de concesión el carácter de bases reguladoras de la concesión, poniendo el meritado convenio o acto de concesión término al correspondiente procedimiento, cuyo convenio o acto no solo otorgan la subvención sino que también fijan las condiciones de la misma.

En definitiva, no resulta plausible que en el caso que nos ocupa la mera consignación presupuestaria diera vida per se a una obligación legal específica directamente exigible, sino que requería de un título más concreto tras la tramitación del correspondiente procedimiento”.

Así, pues, la sola previsión presupuestaria resulta de por sí insuficiente y no exime de la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo para el otorgamiento de una subvención nominativa, tramitación que deviene obligada, entre otras razones, con vistas a verificar el efectivo cumplimiento de los requisitos precisos para su otorgamiento, extremo que sólo vendría a acreditar la resolución expresa del indicado procedimiento.

3. Ciertamente, no por eso cabe perder de vista los singulares contornos que rodean a esta modalidad de subvenciones, en la medida en que en el caso de las subvenciones nominativas ya han quedado predeterminados los dos elementos centrales que requiere su otorgamiento, al haberse identificado los sujetos beneficiarios de la subvención y concretado asimismo el importe que alcanza [art. 22.2.a) LGS y 65.1 RGS].

Así que no requiere la Administración efectuar en estos casos la valoración ulterior correspondiente acerca de la concurrencia de tales extremos; y el procedimiento que la Administración ha de tramitar se circunscribe a la verificación del cumplimiento de los requisitos legales exigibles en cada supuesto.

4. Dadas estas circunstancias, desde luego, no cabe excluir que la falta de otorgamiento de una subvención nominativa, cuando se tiene derecho a ella, esté en grado de desplegar un quebranto económico al sujeto a cuyo favor está reconocida y unas consecuencias adversas para la Administración, si es denegada indebidamente en el curso del procedimiento o si se incurre en una injustificable demora en la tramitación de dicho procedimiento que pueda frustrar su concesión, a causa de los perjuicios que puedan irrogarse al sujeto beneficiario de una subvención.

Pero, a pesar de ello, no cabe prescindir de la tramitación del procedimiento correspondiente y de su resolución (y ulterior notificación), circunstancia que en el presente supuesto no ha tenido lugar. La Administración dejó trascurrir la totalidad del año pasado sin llevar a buen puerto el procedimiento bajo su responsabilidad, un procedimiento que, es más, a día de hoy sigue aún sin resolver.

Resulta necesario recordar la obligación impuesta a la Administración de dictar resolución expresa (y a notificarla) en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 21.1 LPACAP). Y que la falta de resolución en el plazo legal del que dispone la Administración a tal efecto no le exonera del cumplimiento de la indicada obligación, incluso sin vinculación alguna al sentido del silencio, si éste es negativo. Con las consecuencias que asimismo se prevén legalmente, más allá por otra parte de las puramente económicas, en caso de incumplimiento de la citada obligación (art. 21.6 LPACAP).

5. Entrando ya en la concreción de estas últimas, las consecuencias económicas pueden diferir ciertamente en función de las características singulares de cada supuesto concreto.

Resulta que, en lo que hace al supuesto que ahora nos ocupa, la Administración llega a reconocer incluso que debido a su propia actuación -más bien, a causa de su inactividad- se ha ocasionado un indudable quebranto patrimonial (daño) en la esfera jurídica del ahora reclamante, porque este ha realizado la actividad para la que solicitaba la subvención sin que hasta ahora se haya producido el reembolso de cantidad alguna; y dicho quebranto, tal y como reconoce, se habría debido a la excesiva demora en la tramitación del procedimiento conducente al otorgamiento de la subvención.

En algún supuesto similar, la jurisprudencia ha admitido la vulneración del principio de confianza legítima por razón de este modo de proceder. Precisamente, es el caso de la Sentencia de 22 de febrero de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección cuarta, del Tribunal Supremo (Recurso n.º 1354/2014), por la que se vino a desestimar en casación el recurso interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional antes mencionada (de 6 de marzo de 2014). Sobre la similitud existente entre ambos supuestos, conviene reproducir lo que se señala ante todo respecto del supuesto examinado en dicha sentencia:

“conviene destacar que estamos ante una subvención nominativa, como es el caso de la prevista para la asociación recurrente, (...), con identificación del beneficiario y dotación presupuestaria consignada en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado, ejercicio 2011. Además, el procedimiento se inicia por una especie de invitación realizada, en marzo de 2011, por el propio Ministerio de Ciencia e Innovación. Si bien es cierto que, con posterioridad, no concluyó el procedimiento ni mediante convenio ni resolución, al parecer, por la falta de autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.

Sin embargo, lo relevante, además de la citada `invitación`, son los correos entre la recurrente y la Administración, que transcribe en parte la sentencia, en los que se ponía de manifiesto la certeza de la subvención nominativa de dos millones de euros, con consignación presupuestaria, y que los actos de comunicación que se sucedieron iban derechamente encaminados a dicha concesión”.

Así las cosas, la sentencia recaída en casación ratifica la vulneración de la confianza legítima que ya había apreciado la dictada en la instancia, tal y como después sigue razonando:

“Quiere esto decir que lo esencial en el caso examinado, a diferencia de otros similares, nos referimos a nuestras Sentencias de 23 de octubre de 2015 (recurso de casación n.º 48/2014), 21 de diciembre de 2015 (recurso de casación n.º 1041/2014) y 29 de diciembre de 2015 (recurso de casación n.º 1467/2014), no es la normativa reguladora de las subvenciones nominativas, la decisión que la sentencia expresa en el fallo se funda en la aplicación al caso del principio de confianza legítima, que es precisamente lo que se alega en el siguiente motivo, y que efectivamente integra la razón de decidir de la sentencia recurrida.

QUINTO.- Tampoco puede prosperar el reproche que se hace a la sentencia, en el motivo tercero, por la vulneración de los artículos 9.3 y 103 de la CE y 3.1 de la Ley 30/1992.

No consideramos que se haya vulnerado la confianza legítima, ni que se haya aplicado indebidamente el citado principio, cuando comprobamos que se trata de una subvención nominativa que figuraba en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011. Además de esta consignación presupuestaria, resulta significativa la correspondencia seguida entre la Administración recurrente y la mercantil recurrida, transcrita en parte por la sentencia impugnada(fundamento de derecho quinto), que revela que el inicio de las gestiones para la concesión de la subvención tuvo lugar por una suerte de invitación de la Administración, Ministerio de Ciencia e Innovación, a la recurrente, en marzo de 2011, para que presentara la correspondiente solicitud y la documentación pertinente. Del mismo modo que los actos de comunicación que se sucedieron posteriormente, ya sea completando la documentación requerida, perfilando la memoria `para que esta sea más operativa`, ya sea expresando la posibilidad de cerrar un convenio, aunque luego, cuajó la idea de hacerlo mediante una resolución de concesión de la subvención, iban derechamente encaminados al otorgamiento de dicha subvención. Este uniforme camino se tuerce cuando en un correo del Secretario de Estado de Investigación, de fecha 13 de diciembre de 2011, se señala, respecto de la autorización de Hacienda, que `la verdad es que no tiene buena pinta, pero esperamos a que se resuelvan las últimas alegaciones que hemos enviado a Hacienda`. Fueron las restricciones presupuestarias, y no una conducta imputable a la recurrida, la causa de la no formalización de la esperada resolución, como ha sucedido en otros recursos se similar factura al ahora examinado.

Acorde con los hechos sucintamente expuestos no podemos considerar lesionada la confianza legítima, pues la Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en las propias decisiones anteriores de la Administración. Cuando se confía en la estabilidad de su criterio, evidenciado en múltiples actos anteriores en un mismo sentido, que lleva al administrado a adoptar determinadas decisiones, se genera una confianza basada en la coherencia del comportamiento administrativo, que no puede defraudarse mediante una actuación sorprendente. La invitación a formalizar una subvención y las actuaciones posteriores necesarias y favorables, todas ellas, a su conclusión, forja una fundada esperanza de lo que era razonable y coherente esperar.

Conviene tener en cuenta que confianza legítima requiere, en definitiva, de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente (3). Exactamente lo que acontece en el caso examinado, a tenor de los hechos antes relatados, que no hace al caso insistir.

Recordemos que, respecto de la confianza legítima, venimos declarando de modo reiterado, por todas, Sentencia de 22 de diciembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 257/2009), que <<el principio de la buena fe protege la confianza legítima que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que el principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes `venire contra factum proprium´".

Estas mismas razones podrían también tratar de hacerse valer ahora y la quiebra de la confianza legítima podría por tanto argüirse igualmente en el supuesto que nos ocupa, dada las similitudes existentes, como decimos.

Existen así indicios en este caso, a través de los documentos obrantes en el expediente, de conversaciones celebradas con vistas a que se fraguara la actividad a subvencionar, compromisos para satisfacer los gastos correspondientes, y la realización de dicha actividad se hizo incluso bajo los auspicios del mismo Ayuntamiento.

Incluso queda constancia de la ausencia de objeciones jurídicas en punto al otorgamiento de la subvención, así como de la propuesta de resolución favorable a un otorgamiento, que se truncó al finalizar el año sin recaer resolución alguna, al parecer, a causa de la falta de personal y de la necesidad de superar ciertos inconvenientes en la tramitación presupuestaria del gasto. De ahí el acogimiento ahora por parte de la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen de la indemnización solicitada.

Cabe invocar igualmente en esta misma línea la lesión en el “derecho a la buena administración”, en los términos en que acoge este derecho de los ciudadanos nuestro Estatuto de Autonomía (art. 32), y de cuyo tenor resulta que asimismo comprende el derecho “c) A la resolución de los asuntos en un plazo razonable”, en sintonía con el art. 41.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La misma respuesta por tanto podría merecer el supuesto que ahora ha de acaparar nuestra atención, como decimos, al que no le falta incluso mayor fundamento, en la medida en que el procedimiento para el otorgamiento de la subvención estaba virtualmente concluido a falta solo de su resolución (con una propuesta favorable a su otorgamiento).

6. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que en el supuesto enjuiciado por las resoluciones judiciales antes transcritas la reclamación no se planteó por la vía del procedimiento general de responsabilidad patrimonial. Cabe sintetizar el modo de planteamiento de dicha reclamación, en los términos en que lo hace la sentencia dictada en la instancia (sentencia de la Audiencia Nacional de 6 marzo de 2014):

“La demanda rectora del proceso articula -en síntesis- los siguientes motivos de impugnación: primero, se aduce que la denegación del pago de la subvención en cuestión es contraria a la Ley de Presupuestos y, por ello, vulnera el principio de legalidad; segundo, la resolución recurrida ha de ser también anulada por conculcar los principios de seguridad jurídica (en su vertiente de la confianza legítima) y buena fe, y ello con la consecuencia del derecho de la interesada a ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos, que ascienden a los gastos que en la legítima confianza de que se le abonaría la subvención comprometida tuvo que realizar antes de concluyera el ejercicio de 2011 (dos millones de euros); tercero, procedencia del pago de los intereses devengados ex artículo 24 de la Ley General Presupuestaria a partir del vencimiento de la obligación de pago (el 31 de diciembre de 2011); cuarto, irrelevancia del cierre del ejercicio presupuestario de 2011 para la obligación de pago de la subvención; y, finalmente, la demanda dedica un último apartado para justificar la idoneidad del cauce ex artículo 29.1 de la LJ empleado en la precedente vía administrativa dado que la resolución recurrida de 20-2-2013 había considerado improcedente dicha vía. El escrito de demanda termina impetrando que se declare la nulidad y se anule la resolución recurrida, y que se condene a la Administración demandada a abonar a la actora 2.000.000 € más los intereses de demora desde el 31 de diciembre de 2011 hasta el completo pago”.

Y acerca de la cuestión así planteada en los términos señalados, concluirá la sentencia: “En el caso no existe en relación con la subvención una obligación para la Administración que emane directamente de la ley o de un convenio o resolución de concesión, y siendo ello así difícilmente puede aceptarse que el cauce del artículo 29.1 de la LJ fuera el adecuado para reclamar a la Administración el cumplimiento de la obligación”. Lo que no impide, sin embargo, un pronunciamiento favorable a la estimación de la reclamación:

“Ahora bien, nada impediría considerar aquella reclamación como una intimación de pago, cuyo plazo de resolución ex artículo 42.3 de la Ley 30/1992 coincidiría con el prevenido en el artículo 29.1 de la LJ, de tal forma que al vencimiento del mismo sin resolver expresamente la Administración quedaba ya expedita la vía judicial, respecto de cuya admisibilidad nada ha opuesto el Abogado del Estado”.

Aunque con base en este precedente jurisprudencial cabría tratar de hacer valer la reclamación sometida a nuestra consideración, lo cierto y verdad sin embargo es que en aquel caso la reclamación no se tramitó por la vía del procedimiento general de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En momento alguno se acudió por la entidad reclamante a la normativa reguladora de esta institución (art. 106 de la Constitución y en su desarrollo los preceptos correspondientes de la LRJSP y LPACAP), ni menos aún fueron objeto de enjuiciamiento y aplicación por las resoluciones judiciales que se han dejado transcritas, en instancia y en casación, los preceptos reguladores de su régimen jurídico.

Pese a todas las similitudes posibles, en suma, dichas resoluciones no sirven para solventar la verdadera cuestión que tenemos planteada, en torno a si resulta viable el procedimiento general de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

7. Centrada de este modo la controversia, valga señalar de entrada que, si bien la reclamación ha invocado la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial de la Administración con vistas a la iniciación del procedimiento correspondiente en el supuesto que nos ocupa, la propuesta de resolución objeto de este Dictamen, aunque concluye en sentido favorable a la reclamación, está huérfana de toda argumentación sobre las razones (jurídicas) que avalarían en su caso tal pronunciamiento.

Los datos fácticos aportados al caso desde luego son concluyentes y suficientemente elocuentes, además, ya de por sí. Pero por todo apoyo a la igualmente imprescindible fundamentación jurídica en que se apoya, la propuesta de resolución se limita a la cita y reproducción de un escueto pasaje de una resolución del Tribunal Supremo, que por lo demás contiene una doctrina superada, en tanto que no solo cabe fundar la responsabilidad patrimonial de la Administración en que el daño causado sea consecuencia exclusiva de su funcionamiento, que es lo que afirma en el párrafo que se reproduce la Sentencia de 23 de marzo de 1990, sino que hay casos en que cabe dicha responsabilidad pese a la existencia de concausas, incluso, en el supuesto en que la propia conducta de la víctima concurriera en la producción del daño.

Pero, para reparar en las indeseables consecuencias a que conduciría tal planteamiento de la PR, en todo caso habría también que volver al comienzo de este relato. Y es que con la solicitud cursada para el otorgamiento de la subvención nominativa que le reconocía como beneficiario «ex lege» el reclamante dio inicio y puso en marcha un procedimiento que aún

hoy está sin resolver. Y la Administración está inexorablemente obligada a resolverlo, como ya se argumentó.

Cabe preguntarse entonces por lo que sucedería a resultas de una resolución tardía de dicho procedimiento, tanto si la Administración se pronuncia en sentido favorable a las pretensiones del reclamante o si lo hace desfavorablemente, total o parcialmente.

En cualquier momento, por lo demás, en tanto que subsiste la obligación de resolver, nada impide al reclamante impugnar la "resolución presunta (sic)" que le es desfavorable, aunque no está obligado a hacerlo, y acuda por tanto a la vía judicial en demanda de una satisfacción íntegra y efectiva de sus pretensiones.

Quiere significarse con ello que en modo alguno cabe ignorar que la falta de resolución de dicho procedimiento puede ser fuente potencial de posibles controversias.

Pues bien, alcanzado este punto, no se trata de negar la existencia en el caso de hechos suficientemente concluyentes que acreditarían la producción del quebranto económico (daño) alegado por el reclamante, al tener que pechar con unos gastos por el desarrollo de una actividad con derecho a ser subvencionada; y de negar que de este modo se han visto defraudadas sus fundadas expectativas y quebrada por tanto la confianza legítima que había depositado en la actuación administrativa.

Más limitadamente, se trata de afirmar que no es adecuada jurídicamente la vía emprendida al efecto para sustentar la reclamación de las cantidades exigidas por los gastos correspondientes al importe de la subvención. No hay constancia de precedentes jurisprudenciales en que fundarse y que lo vengán a avalar, precedentes que, desde luego, lejos está la reclamación de aportar en su defensa, ni la Administración de esgrimir como fundamento de su propuesta de resolución. Y, por lo demás, puede ser ello fuente potencial de conflictos ulteriores.

Son los escenarios presupuestarios los que han de acomodarse a la realidad jurídica que le es aplicable y no al revés, tratar de imponer la prevalencia de dichos escenarios a costa de forzar aquella realidad.

No cabe descartar que la reclamación de cantidad pudiera ser considerada como una intimación de pago y actuar en consecuencia.

En todo caso, no siendo la vía procedente la del procedimiento general de responsabilidad patrimonial de la Administración no le cabe a este Consejo Consultivo formular un pronunciamiento al respecto.

Fuera de dicho procedimiento no ha lugar a la emisión de su preceptivo dictamen, en la medida en que su intervención está prevista legalmente para el supuesto en que la reclamación de responsabilidad se tramite por la indicada vía.

8. No siendo el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas el cauce formal adecuado para reclamar los gastos correspondientes al importe de la subvención y, en su caso, los intereses derivados de las subvenciones nominativas reconocidas o a las que se entendiere que tiene derecho el reclamante, lo que sí cabe, a expensas de que la subvención fuese efectivamente concedida o reconocida la legitimidad de las cantidades por las que se reclama, es canalizar por la vía del procedimiento general de la responsabilidad patrimonial de la Administración la solicitud de resarcimiento por los restantes conceptos y cuantías indemnizatorias que procedan a la vista del quebranto causado [v.gr., gastos bancarios asumidos por la mercantil reclamante].

Ahora bien, se ha de advertir en este punto que el importe de aquéllos no alcanza el límite cuantitativo establecido en el art. 11.1.D.e) LCCC para la emisión de dictamen preceptivo por parte de este Consejo Consultivo.

Por lo que, sin perjuicio de la resolución que a la Administración le corresponda adoptar al respecto en el curso del procedimiento de responsabilidad que sí le incumbe tramitar y resolver en talos casos, tampoco hemos de pronunciarnos respecto a esta cuestión por virtud de la expresada razón».

A la misma conclusión cabe llegar en el asunto que nos ocupa tanto respecto al importe de la subvención e intereses como de la cantidad correspondiente a los gastos de letrada, inferior esta última al límite establecido para la preceptividad del dictamen de este Organismo.

CONCLUSIÓN

En relación con la Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, se entiende que no es preceptiva la emisión de dictamen por parte de este Consejo Consultivo de Canarias; con fundamento en las razones expresadas en el Fundamento IV de este Dictamen.