



Roj: **STS 3999/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3999**

Id Cendoj: **28079130052022100172**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **04/11/2022**

Nº de Recurso: **6834/2021**

Nº de Resolución: **1431/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 2353/2021,**  
**ATS 4498/2022,**  
**STS 3999/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 1.431/2022**

Fecha de sentencia: 04/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6834/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/10/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6834/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez Herrero

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 1431/2022**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 4 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 6834/2021 interpuesto por el Ayuntamiento de Igüeña (León), representado por la procuradora doña Myriam Álvarez del Valle Lavesque, bajo la dirección letrada de don Luis Martínez González contra la sentencia de 20 de mayo de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional en el procedimiento ordinario 290/2018 sobre responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado D. José Luis Muñoz Calvo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de 20 de mayo de 2021, desestimatoria del P.O. nº 290/18 entablado por el Ayuntamiento de Igüeña, frente a la orden de 6 de noviembre de 2017 del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte desestimatoria de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública derivada de anulación judicial de acto administrativo de concesión de subvención como consecuencia de recurso de lesividad.

La Sala desestima el recurso, confirmando la resolución administrativa impugnada al considerar prematuro el ejercicio por parte del Ayuntamiento de Igüeña, de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de resolución de concesión de subvención ya que, al tiempo de formular aquella, no se había producido de manera efectiva daño o perjuicio alguno al recurrente, por cuanto dicha entidad no había devuelto al organismo concedente la cantidad correspondiente con el importe de la subvención.

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Frente a dicha sentencia la representación procesal del Ayuntamiento de Igüeña, prepara recurso de casación, en el que razona sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada.

Considera infringidos los artículos 106.2 de la CE, artículos 32.1 y 2, 67.1, párrafos primero y segundo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 36.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y como Jurisprudencia, la doctrina jurisprudencial contenida en STS nº 1174/2018, de 10 de julio de 2018 (RCA 1548/2017), STS nº 1392/2019, de 17 de octubre de 2019 (RCA 5924/2017) y STS nº 662/2018, de 24 de abril de 2018 (Demanda en reclamación de error judicial 18/2017), por cuanto, a su juicio, establecen como doctrina que el inicio del plazo prescriptivo de la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la anulación de un acto administrativo, como regla general, ha de situarse en la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria del acto, pues desde ese momento el interesado tiene un conocimiento de la consumación del evento lesivo, señalando que en supuestos de anulación de licencias urbanísticas, la Jurisprudencia sitúa el "dies a quo" del plazo prescriptivo de la acción ejercitada en el de la firmeza de la sentencia anulatoria, sin que sea posible diferir el inicio del plazo prescriptivo al momento en que efectivamente se haya materializado la demolición derivada de aquella anulación.

Entiende que la doctrina jurisprudencial señalada como infringida, debió aplicarse al supuesto del que trae causa su recurso, considerando que la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de la resolución de concesión de una subvención, nació tras la firmeza de la sentencia que la anuló, con independencia del momento en que se hiciera o se haga efectivo el reintegro de aquella, toda vez que la obligación de reintegro nace automáticamente de la ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Invoca, como supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, el previsto en el artículo 88.2.a) LJCA, y de forma alternativa o subsidiaria, el artículo 88.3 a) LJCA, y el artículo 88.2 c) LJCA, señalando como sentencias de contraste, sentencias del Tribunal Supremo, identificadas, como infringidas, evidenciándose, a su juicio, la necesidad de reafirmar y/o reforzar la doctrina jurisprudencial por considerar necesario "matizarla, precisarla o concretarla para realidades jurídicas diferentes a las contempladas en esa Jurisprudencia", tal y como, entiende, concurre en este supuesto, en el que se ejercita una acción



de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial del acto administrativo de concesión de subvención, sin que el fallo de la sentencia establezca una condena expresa al reintegro de aquella, al producirse, este, ex lege.

Considera igualmente, que la Jurisprudencia existente, lo era en relación con los artículos 142.4 de la Ley 30/1992, y artículo 4.2 del RD 429/1993, de 26 de marzo, y que pese a que esa regulación es sustancialmente idéntica a la actual, algún sector doctrinal no comparte tal afirmación, por lo que se reforzaría la necesidad de reafirmar, matizar o concretar la Jurisprudencia existente, entendiéndose, por otro lado, que es susceptible de ser trasladable a un gran número de situaciones.

#### **TERCERO. Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 30 de septiembre de 2021, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 23 de marzo de 2022, acordando:

<< 1º) Admitir el recurso de casación nº 6834/2021 preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Igüeña, contra la sentencia de 20 de mayo de 2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Sexta) desestimatoria del P.O. nº 290/18.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar el "**dies a quo**" del cómputo del plazo de **prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de un acto administrativo de concesión de subvención**.

3º) Identificar los artículos 32.1 y 2, 67.1, párrafos primero y segundo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 36.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado ( art. 90.4 LJCA).

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Igüeña con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: <<que teniendo por presentado este escrito con sus copias y documentación adjunta, se sirva admitirlo y, en mérito a su contenido, tener por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional, de fecha 20 de mayo de 2021, dictada en el Recurso (Procedimiento Ordinario núm. 290/2018), que desestimó el Recurso interpuesto por esta parte frente a la Resolución la Secretaria General Técnica, por delegación del Ministro del departamento, de 19/03/2018, por la que se desestima el Recurso de Reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Igueña frente a la Resolución del Ministerio de Educación Cultura y Deporte de fecha 06/11/2017, recaída en el Expediente de Responsabilidad 01/2017, por la que se resuelve desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública interpuesta por el Ayuntamiento de Igüeña en fecha 20/04/2017 y en mérito a lo expuesto y previos los trámites oportunos, dicte sentencia interpretando los preceptos examinados según se ha expuesto y revocando la sentencia recurrida, con los pronunciamientos que se solicitan en el apartado Segundo de este escrito, que se dan aquí por reproducidos, con todo lo demás que proceda en derecho.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la Abogacía del Estado, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<que teniendo por presentado este escrito se desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida. Con costas.>>



**SEXTO.**- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 25 de octubre de 2022, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Objeto del recurso y fundamento.

Se interpone el presente recurso de casación 6834/2021 por la representación procesal del Ayuntamiento de Igüeña (León), contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 20 de mayo de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo 290/2018, que había sido promovido por la mencionada Corporación Municipal, en impugnación de la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de 6 de noviembre de 2017, por la que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado con fundamento en la anulación judicial, previa declaración de lesividad, de una resolución del Consejo Superior de Deportes que había concedido una subvención para la ejecución de infraestructura y equipamientos deportivos.

La sentencia de instancia desestima el recurso y confirma la resolución objeto de impugnación, conforme a los fundamentos que, en lo que trasciende al presente recurso y para su mejor comprensión se transcriben a continuación:

"A los efectos de determinar el origen de la responsabilidad patrimonial que se reclama, conviene poner de manifiesto los siguientes hechos que resultan de las actuaciones:

"1º- Por Orden ECI/2768/2007, de 20 de septiembre (BOE de 26 de septiembre), se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas por el Consejo Superior de Deportes.

"2º- Con fundamento en dicha Orden ministerial, por Resolución de 2 de febrero de 2011, de la Dirección General de Infraestructuras Deportivas del Consejo Superior de Deportes, se convocaron ayudas a las Corporaciones Locales para la ejecución de infraestructuras deportivas y dotación de equipamientos deportivos, con motivo de la celebración de competiciones deportivas de carácter internacional.

"3º Con fecha 25 de marzo de 2011, el Ayuntamiento de Igüeña solicitó la concesión de ayudas por razón de la celebración, los **días 18 y 19 de junio de 2011, del Campeonato del Mundo de Trial** en el circuito permanente de Pobladura de las Regueras de ese municipio. El equipamiento para el que solicitó la ayuda consistía en Gradas fijas desmontables, con un presupuesto de 15.820,02€; Jaima, con un presupuesto de 19.446,00 €; y Tractor cortacésped Iseki, por un presupuesto de 13.734,02€.

"4º- Con **fecha 30 de agosto de 2011**, fue notificada al Ayuntamiento de Igüeña la Resolución de la Dirección General de Infraestructuras Deportivas del CSD de fecha 24 de agosto de 2011, mediante la que se le otorgó la subvención solicitada para la siguiente actuación: "Equipamiento deportivo del Circuito Permanente de Pobladura de Regueras", por un importe de 49.000,00 €".

"5º- Con **fecha 28/10/2011**, el Ayuntamiento de Igüeña solicitó ante el Consejo Superior de deportes una modificación parcial del objeto de la subvención a fin de incluir en la misma otras instalaciones a realizar en el mismo Circuito.

"6º- Con **fecha 8/11/2011**, el Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica del CSD, acuerda autorizar el cambio solicitado por el Ayuntamiento de Igüeña en su escrito de 28 de octubre de 2011 y ello al apreciar las razones argumentados por el Ayuntamiento en el citado escrito.

"7º- Al amparo la subvención concedida y la posterior modificación de su objeto acordada en la indicada Resolución de la Subdirección General de 08/11/2011, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Igüeña de fecha 23/11/2011, se adjudicó a la mercantil MACOBER MAQUINARIA COMERCIAL BERNARDEZ, S.L., el contrato para la adquisición del suministro de "dos tractores plataformas corta césped para mantenimiento del área de servicio en el Circuito Permanente de Trial de Pobladura de las Regueras" suscribiéndose el correspondiente contrato en fecha 25/11/2011, habiéndose recibido el suministro en fecha 22/12/2011 y habiéndose emitido por dicha mercantil adjudicataria la correspondiente factura por importe de 11.639,00 € en la misma fecha 22/12/2011, la cual fue aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de fecha 30/12/2011, e inmediatamente abonada.

"8º- Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Igüeña de fecha 23/11/2011, se adjudicó a la mercantil ION INGENIERÍA Y OBRAS DEL NOROESTE, el contrato menor de ejecución de las obras de "Caseta De Mantenimiento y Área de Servicio para Autocaravanas en el Circuito Permanente de Trial de Pobladura de las Regueras" suscribiéndose el correspondiente contrato en fecha 25/11/2011, habiéndose ejecutado dichas



obras entre el 25/11/2011 y el 28/12/2011, habiéndose emitido la Certificación Única por el Director de las Obras en fecha 29/12/2011, la cual fue aprobada por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30/12/2011, habiéndose abonado el importe total de la factura expedida por la adjudicataria en fecha 30/12/2011, por importe de 37.361,00 €.

"9.- Con fecha 10/03/2015 **se emite Informe del Control financiero por la Interventora Territorial de León, en el que se concluye la falta de justificación de la subvención por un importe total de 2.169,88 €**. Como consecuencia del citado Informe de control financiero se procedió a dictar con fecha 2 de noviembre de 2015 resolución de reintegro parcial por importe de 2.169,88 €, más los intereses legales correspondientes, que el Ayuntamiento de Igüeña ingresó en el Consejo Superior de Deportes con fecha 2 de febrero de 2016. De conformidad con ello, el importe de la subvención finalmente percibida por el Ayuntamiento de Igüeña ascendía a 46.830,12 €.

"10- Con fecha 01/06/2015 se dicta Resolución por el Presidente del Consejo Superior de Deportes, por la que se acuerda iniciar procedimiento de declaración de lesividad con el objeto de impugnar la Resolución de la subvención concedida al Ayuntamiento de Igüeña en el sentido de "anular el acuerdo de 8 de noviembre de 2.011 del Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica, que autorizaba el cambio de los equipamientos solicitados inicialmente...".

"11- Por Resolución del Presidente del CSD en **fecha 28/09/2015 se acordó "declarar lesivo** para el interés público el Acuerdo de 8 de noviembre de 2.011 del Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica del CSD y disponer que el Servicio Jurídico del Estado, en los términos del artículo 45.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, formule recurso de lesividad contra el acto administrativo de referencia en el que sostenga como pretensión, la anulación de este".

"12- El 23/11/2015 se formuló por la Administración General del Estado frente al Ayuntamiento de Igüeña , recurso contencioso administrativo, con amparo en el art. 43 de la LJCA, interesando la nulidad de su propio acto dictado por Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica del CSD de 8 de noviembre de 2.011, que fue tramitado por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 1 (Procedimiento Ordinario 46/2015) en el que se dictó **Sentencia Nº 46/16** de fecha 18 de abril de 2.016 por la que estimando la demanda interpuesta se declaró la nulidad de aquél Acuerdo. La citada Sentencia no fue recurrida por ninguna de las partes por lo que adquirió firmeza.

"13- Con fecha 20/04/2017 por el Ayuntamiento de Igüeña se formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Consejo Superior de Deportes, interesando el abono de una indemnización por importe de 49.000,00 €. Dicha reclamación se fundamenta en que, a consecuencia de la anulación judicial de del Acuerdo de 8 de noviembre de 2.011 del Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica del CSD, se quedaba sin cobertura jurídica el abono de la subvención en su día concedida, lo que necesariamente generaba una obligación del Ayuntamiento de reintegrar el importe objeto de aquella subvención y el correlativo derecho de la Administración demandada de que se efectúe dicho reintegro a su favor.

"14- Por Resolución del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, de fecha 06/11/2017, se resolvió desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública interpuesta por el Ayuntamiento de Igüeña en fecha 20/04/2. 017. La citada resolución se fundamentó en los siguientes términos:

""(...) a fecha de hoy, no se ha producido de manera efectiva daño o perjuicio alguno al Ayuntamiento de Igüeña por parte de la actuación del CSD, por cuanto esta entidad no ha devuelto al citado organismo la cantidad que fue objeto de subvención. De esta manera, no existiendo daño alguno, la reclamación presentada carece de objeto por lo que no puede prosperar. Lo contrario no implicaría, en la práctica, sino revisar en vía administrativa una resolución judicial, la sentencia núm. 46/16. de 18 de abril de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 lo que, evidentemente, no es viable".

"15- El Ayuntamiento de Igüeña interpuso en fecha 15/12/2017 Recurso de Reposición que fue desestimado por Resolución de la Secretaria General Técnica, por delegación del Ministro de Educación, Cultura y Deportes, de fecha 19/03/2018, que es objeto de impugnación en el presente procedimiento.

"16- Por Resolución del Director General de Deportes del CSD de 07/05/2018 se acordó iniciar expediente de reintegro por importe de 46.830,12 € de la subvención concedida al Ayuntamiento Igüeña en 2011 y por Resolución de la Dirección General de Deportes del Consejo Superior de Deportes de fecha 12/07/2018 por la que se acuerda el reintegro parcial por importe de 46.830,12 €.



"17- Frente a dicha Resolución se interpuso Recurso de Reposición por el Ayuntamiento de Igüeña que fue desestimada por Resolución de 24/10/2018 del Director General de Deportes del Consejo Superior de Deportes.

"[...] Disconforme con las resoluciones impugnadas, opone el Ayuntamiento recurrente la absoluta disconformidad a derecho de la desestimación de su Reclamación por Responsabilidad Patrimonial formulada y afirma que, en el presente caso, concurren los presupuestos exigidos para que el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada.

"Por lo que se refiere a la antijuricidad del daño, sostiene que la actuación de la Administración no se movió dentro de los márgenes de razonabilidad exigidos para poder excluirse el carácter antijurídico del daño. Añade que la actuación del Ayuntamiento de Igüeña no ha tenido absolutamente ninguna incidencia en la ilegalidad del Acuerdo de 8 de noviembre de 2.011 del Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica del CSD, toda vez que, si bien es cierto que fue la propia Entidad Local quien interesó del CSD la modificación parcial del objeto subvencionable, dicha solicitud se hizo desde el primer momento haciéndose constar que la inversión NO se había realizado y que se solicitaba dicha modificación para acometer una nueva actuación que aún no se había iniciado, por lo que la Administración a la hora de adoptar dicho acuerdo contó con absolutamente todos los elementos fácticos concurrentes, entre ellos el hecho de que la competición internacional para la que inicialmente se concedió la subvención ya se había celebrado y que el Ayuntamiento de Igüeña finalmente no había ejecutado las obras y actuación objeto de la subvención originaria, elementos fácticos que cuatro años después utilizó precisamente para declararse lesivo el acto que finalmente fue anulado por dicha causa.

"Respecto del nexo causal entre la actuación de la administración demandada y el daño sufrido manifiesta que el Ayuntamiento de Igüeña, como perceptor de la ayuda concedida, no incumplió ninguna condición de la misma y fue la Administración la que creó una confianza legítima en el perceptor respecto a la adecuación a derecho del pago de la ayuda que se vio defraudada y explica que el hecho acreditado de que el Ayuntamiento solo decide ejecutar la actuación una vez se le ha concedido la ayuda, toda vez que no contaba con ninguna dotación presupuestaria para ello, por lo que de no haberse concedido aquella NO hubiera realizado dicho gasto que ahora se ve obligado a reintegrar a la Administración demandada.

"Por lo demás, el daño real y efectivo se cifra en 46.830,12 €, que se corresponden con el importe de la subvención concedida, a cuyo reintegro dice venir obligado como consecuencia de la anulación judicial del acuerdo de concesión de la misma que daba cobertura legal a su percepción.

"Expone el Ayuntamiento recurrente que el núcleo de la controversia se sitúa en la efectividad del y a tal efecto recurrida que la doctrina sobre la "actio nata" en supuestos de anulación judicial de actos administrativos ha quedado superada por la más reciente jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, contenida en la Sentencia Tribunal Supremo número 1174/2018, de 10 de julio de 2018 y reiterada en otras posteriores como la recientísima Sentencia 1392/2019, de 17 de octubre de 2.019 (Recurso Casación 5924/2017), que resuelven que el "dies a quo" del plazo prescriptivo de la acción de reclamación por responsabilidad patrimonial se ha de situar en el de la fecha de firmeza de la resolución por la que se anuló el acto administrativo, sin esperar a que efectivamente se proceda a la demolición derivada de aquella anulación (equiparable aquí a sin esperar a que efectivamente se reintegre la cantidad percibida a consecuencia de la subvención que ha sido anulada). Explica que es que partir de la fecha de firmeza de la resolución judicial por la que se anuló el acuerdo que daba cobertura jurídica a la subvención percibida por el Ayuntamiento de Igüeña, cuando tiene pleno y completo conocimiento del alcance del daño que la anulación de aquel acto administrativo le ha irrogado, toda vez que de dicha anulación se sigue irremediablemente la obligación de proceder al reintegro de la subvención percibida y ello con independencia del momento en que efectivamente se reintegre dicho importe que resulta a estos efectos irrelevante.

"La Administración demandada se opone al recurso e interesa su desestimación pro los propios fundamentos de la resolución recurrida.

"[...] Expuestos los términos del debate, conviene recordar la regulación contenida en la ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos:

"El artículo 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público señala en sus dos primeros párrafos lo siguiente: ...

"Debemos también recordar la doctrina contenida en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de Octubre de 2011 (Recurso 5813/2010) a cuyo tenor: "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 - concurren 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 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, 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 concurren 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 en relación con la antijuridicidad del daño en tales casos se ha incidido de manera especial en la jurisprudencia, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, 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 antijuridicidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, cuya antijuridicidad 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 antijuridicidad 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 definitiva, el derecho a la indemnización no se presupone por la sola anulación de un acto administrativo sino que es preciso que concurren 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, han de ser observados con mayor rigor en los casos 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."

"[...] Pues bien, en el caso examinado, de la propia descripción que hacemos en los antecedentes que han dado lugar al presente recurso y de cómo se ha formulado el escrito de demanda, lo primero que podemos decir sobre la pretensión de responsabilidad que se formula, es que resulta, prematura.

"Decimos prematura puesto que para que exista responsabilidad es preciso que estemos ante una lesión o daño reparable. Si este lo ubicamos en el reintegro de la subvención concedida como sugiere la actora, constituye un hecho incontrovertido que la acción de reintegro en el momento de instar la reclamación no se había iniciado. Así las cosas, debemos convenir con la resolución recurrida en que al tiempo de la reclamación de responsabilidad patrimonial no se había producido de manera efectiva daño o perjuicio alguno al Ayuntamiento de Igüeña por parte de la actuación del CSD, por cuanto dicha entidad no había devuelto al citado organismo la cantidad que fue objeto de subvención.

"Poco más podemos añadir para desestimar el presente recurso, visto el estado de las cosas y los términos en que ha sido formulada la demanda."

Teniendo en cuenta la fundamentación y la decisión de la Sala de la Audiencia Nacional, se prepara el presente recurso de casación por la Corporación Municipal, recurso que fue admitido a trámite, estableciéndose que la cuestión que suscitaba interés casacional objetivo, como ya se dijo, es "determinar el "dies a quo" del cómputo del plazo de **prescripción** de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de un acto administrativo de concesión de subvención." A tales efectos se consideran que deben ser objeto de interpretación, sin perjuicio de otros que se consideren procedentes, los artículos 32-1º y 2º, 67-1º, párrafos primero y segundo, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 36.4º de la Ley General de Subvenciones (en adelante, LGS).

En el escrito de interposición del recurso se aduce por la defensa municipal en apoyo de su pretensión que, con invocación de los mencionados preceptos y de la que considera jurisprudencia consolidada de este Tribunal Supremo, de la que se deja cita concreta, el Tribunal de instancia, con la desestimación de su petición de anulación de la resolución administrativa impugnada, ha vulnerado la doctrina contenida en dicha jurisprudencia que, en relación con aquellos artículos, declara, en palabras del escrito de interposición, "que el inicio del cómputo del plazo prescriptivo de la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas derivada de la anulación de un acto administrativo, como regla general, ha de situarse en la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria de aquel acto, pues desde ese momento el interesado tiene un conocimiento de la consumación del evento lesivo y, por tanto, cuando debe considerar si ejercer su derecho a indemnización por daños." La infracción de la mencionada doctrina se imputa al hecho de que la Corporación municipal ejercitó la pretensión indemnizatoria una vez conocida la sentencia firme en que se declaraba la nulidad de las subvenciones que le habían sido concedida, y si bien al momento de solicitar la mencionada responsabilidad es lo cierto que no se había procedido al reintegro de la subvención, no es menos cierto que desde la decisión judicial ya se había generado su derecho de resarcimiento, estimando, en contra del criterio del Tribunal de instancia, que "ha de apreciarse la existencia de un daño real y efectivo al momento de formularse la reclamación previa cuya desestimación es objeto de impugnación en el Recurso, único elemento que es analizado por la Sala de instancia en aquella Sentencia y cuya falta de apreciación por la misma, ha determinado el fallo desestimatorio del recurso." Partiendo de esa premisa se considera que en el caso de autos concurren todos los presupuestos necesarios para la declaración de la responsabilidad de la Administración General del Estado, haciendo el examen de dichos presupuestos. Se termina suplicando que se declare la doctrina consecuente con dicho razonamiento y, estimando el recurso de casación, se anule la sentencia de instancia, bien ordenando la retroacción del procedimiento al Tribunal de instancia para que dicte nueva sentencia consecuente a los mencionados razonamientos, o bien que por este Tribunal se dicte nueva sentencia estimando la pretensión.

Ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo el Sr. Abogado del Estado que considera, en primer lugar, que la cuestión suscitada por la Corporación recurrente es ajena a la declaración y razonamientos contenidos en la sentencia que se revisa. Se aduce en ese sentido que la razón de decidir por la Sala sentenciadora no fue por considerar que la **prescripción** o en relación con el plazo para el ejercicio de la pretensión indemnizatoria, sino que dicha razón fue considerar que no concurría uno de los presupuestos para esta institución indemnizatoria, en concreto, la efectividad del daño, como ya hemos visto en su transcripción. Se aduce en ese sentido que "una cosa es que la acción de reclamación se haya ejercitado de forma extemporánea (por prematura) y otra diferente que exista o concurra la condición inexcusable para tal ejercicio que representa la existencia de un daño, de tal forma que aunque no fuera prematura (esa es la tesis de la recurrente) seguiría siendo improcedente no habría nacido porque no hay daño no es que la acción no haya nacido por razones temporales sobre las que argumenta la parte recurrente sino que de lo que se trata es de que no ha nacido





por la razón de fondo..." Así mismo, se aduce que, a instancias de lo razonado por la parte recurrente, el auto de admisión no " *enfoca adecuadamente la cuestión y el recurso*", cuando delimita el debate precisamente en esa cuestión temporal que se considera no es el fundamento de la decisión adoptada en la sentencia que se recurre.

## **SEGUNDO. Examen de la cuestión casacional.**

A la vista del planteamiento que se hace por las partes, es cierto que no deja de ofrecer complejidad la delimitación del objeto del presente recurso y ello por cuanto si la ratio decidendi del recurso de casación es la que ha de delimitar la cuestión casacional, hasta el punto que son los preceptos aplicados por la sentencia recurrida, o debieran haber sido aplicados, los que determinan la finalidad de este recurso extraordinario, en cuanto a la fijación de la jurisprudencia; es lo cierto que en el caso de autos ni fue aplicado ni debió ser aplicado, en la fundamentación de la sentencia, el artículo 67-1º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, conforme al mencionado precepto, recordémoslo, "[l]os interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas." El párrafo segundo del artículo, de especial aplicación al caso de autos, dispone que "*[e] n los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.*"

Si ponemos lo expuesto en relación con lo razonado en la sentencia de instancia, es lo cierto que, en tales razonamientos, en modo alguno, como hace ver la defensa de la Administración recurrida, la Sala de instancia considera que el procedimiento, en el caso de autos, se haya iniciado de manera extemporánea, no ya por haber transcurrido el mencionado plazo anual, sino tan siquiera en su fase inicial de considerar el recurso anticipado. Lo que se razona en la sentencia de instancia es que, siendo la efectividad del daño un requisito esencial de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, en el caso de autos, no se había ocasionado daño alguno al Ayuntamiento porque, deberá entenderse, no se ha efectuado devolución alguna de la subvención percibida, como hemos visto en la transcripción antes realizada.

Ahora bien, en la medida que la no concurrencia de ese presupuesto material de la institución indemnizatoria se vincula, en el razonar de la sentencia de instancia, en que "*la pretensión de responsabilidad que se formula, es que resulta, prematura*", la cuestión se complica en el planteamiento expuesto, porque ciertamente que el elemento material se vincula al aspecto formal del procedimiento para reclamar la indemnización del daño, más concretamente, en el plazo para iniciar dicho procedimiento, porque lo que, en definitiva, se está sosteniendo implícitamente en los razonamientos expuestos es que no basta la resolución o la sentencia que anule el acto administrativo a que se imputa el daño para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial, sino que éste se haya ocasionado real y efectivamente; es decir, que se haya cumplido lo ordenado en la referida resolución o sentencia, que será cuando la lesión, en sentido técnico-jurídico de daño antijurídico, será real y efectivo. Y así plantado el debate la cuestión no es tan alejada del planteamiento que se hace en el recurso.

Y es que, a la postre, lo que en realidad se suscita por las partes, de manera especial en el escrito de interposición y a la vista de los razonamientos de la sentencia de instancia, es si es suficiente la mera "anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general", para estimar que se ha ocasionado la lesión, en su sentido técnico-jurídico de daño antijurídico de que no exista deber de soportar el perjudicado; o si, por el contrario, ha de esperarse a la ejecución de dicha sentencia o resolución administrativa para estimar que se alcanza esa efectividad del daño. Y así planteado el debate y como acertadamente concluye el Abogado del Estado, a respuesta de lo aducido por la defensa municipal, es lo cierto que la cuestión casacional, en la forma en que se delimita en el auto de admisión, aparece ya resuelta en el mencionado artículo 67-1º, párrafo segundo, al declarar de forma taxativa que el derecho a reclamar, que el mencionado precepto le confiere un plazo de un año, dispone que dicho plazo se empieza a contar desde que se haya "notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva"; de donde cabe concluir que es desde la notificación de la sentencia o resolución administrativa a que se impute el daño y no desde la ejecución de dicha resolución. Y ello sin perjuicio de las peculiaridades que dicha conclusión comporta en el caso de anulación de subvenciones, como pasaremos a examinar seguidamente.

## **TERCERO. Examen de la pretensión. La efectividad el daño.**

Una vez fijada la interpretación de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional y de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es necesario



ahora que, conforme a la interpretación de los mencionados preceptos, procedamos al examen de la pretensión accionada en el proceso, la cual, conforme a los pedimentos de la Administración recurrente, no es otra que la anulación de la resolución originariamente impugnada y, en su consecuencia, que se declare el derecho del Ayuntamiento a percibir de la Administración General del Estado, en concepto de responsabilidad patrimonial, el importe íntegro de la subvención percibida y posteriormente anulada, como ya consta.

Pues bien, aplicar al caso de autos lo concluido en el anterior fundamento requiere un especial examen y con acierto se hace constar en el auto de admisión que aquel debate, al que ya nos hemos referido, ha de entenderse referido a " *la anulación de un acto administrativo de concesión de subvención*", porque en tales supuestos concurren peculiaridades dignas de consideración.

Para un adecuado tratamiento de las cuestiones suscitadas es obligado señalar que la LGS dedica el Título II al reintegro de las subvenciones, en el que se regulan aquellos supuestos en los que, después de concedida una subvención, la concurrencia de vicios en el derecho a percibirla o en incumplimientos por parte del beneficiario se ha de proceder a su devolución, a su reintegro. Pues bien, en esa regulación, se hace una distinción entre la invalidez de la resolución de concesión de la subvención, que se regula en el artículo 36, y las específicamente denominadas causas de reintegro, que se regulan en el artículo 37. Es decir, ya el propio Legislador establece dos modalidades de reintegro, la primera, la nulidad o anulabilidad de la resolución en que se otorga la subvención y, la segunda, las específicas causas de reintegro que, en lo que ahora interesa, comporta la validez y eficacia de aquella resolución de otorgamiento de la subvención y, sin embargo, puede haberse cometido alguna infracción de las obligaciones que impone comportando una ineficacia por causas sobrevenidas.

En ese mismo Título de la Ley, en su Capítulo segundo, se regula el procedimiento de reintegro, que no es sino el procedimiento autónomo del de otorgamiento de la concesión, en el cual y, conforme a la tramitación prevista en la Ley reguladora del procedimiento administrativo, la Administración concedente de la subvención determina la concurrencia de la causa de reintegro, la cantidad a devolver y el obligado a ello, siendo dicha resolución la que pone fin a la vía administrativa, conforme se dispone en el artículo 42-5º.

Lo expuesto tiene una trascendencia importante para el caso de autos, porque deberá concluirse que hasta que no se dicte esa resolución autónoma del procedimiento de reintegro poniéndole fin, no podrá determinarse los efectos del mismo, es decir y vinculando esas circunstancias al mencionado artículo 67-1º y 2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la fecha a computar para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial debe entenderse referida, en tales supuestos de procedimiento de reintegro, en principio, a dicha resolución que pone fin en vía administrativa, conforme se ha dicho.

Ahora bien, cuando procede el reintegro por la declaración de nulidad o anulabilidad del acto de otorgamiento de la subvención, conforme se dispone en el artículo 36-4º de la LGS, dicha declaración " *llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas*", sin que en tales supuestos proceda el ulterior procedimiento de reintegro que claramente el artículo 41 de la Ley de Subvenciones reserva para los supuestos del artículo 37, de manera exclusiva. Añadamos a lo expuesto que a tenor de la regulación legal, la doctrina y la jurisprudencia (por todas, sentencia de 4 de junio de 2018, dictada en el recurso 1121/2016; ECLI:ES:TS:2016:1947, con abundante cita), ha señalado que no pueden confundirse ambos procedimientos para el reintegro de la subvención ni cabe, discrecionalmente, acudir a uno u otro ni conjugar ambos procedimientos, debiendo atenderse cada uno de los regulados para los concretos supuestos para los que se determinan por el Legislador.

Así pues, la LGS discrimina entre aquellas causas que comportan una invalidez ab initio de la resolución por la que se concedió la subvención, de aquellas otras que constituyen causa de reintegro por incumplimiento una vez otorgada subvención legítimamente, y reserva para estas segundas el denominado procedimiento de reintegro, como un procedimiento independiente del de concesión de la subvención, en el que se declara el incumplimiento y las condiciones del reintegro, poniendo su resolución fin a la vía administrativa. Deberá concluirse que, en estos supuestos, el plazo de cómputo del plazo de **prescripción** será el de dicha resolución o, en su caso, la sentencia que se dictase en el ulterior recurso contencioso-administrativo en que se impugnase esa resolución administrativa. Pero esa circunstancia tiene una indudable relevancia para la concurrencia de los presupuestos materiales de la responsabilidad, porque si se señala el día a quem para el plazo de **prescripción** es porque desde la mencionada fecha puede ejercitarse la pretensión, es decir, es decisivo para el debate de autos que hasta esa resolución o sentencia, no puede hablarse de realidad del daño, como elemento esencial de esta institución indemnizatoria.

Pero ese esquema no es aplicable a lo que se denomina en el artículo 36 de la LGS invalidez de la resolución de concesión que, como ya hemos visto, constituyen supuestos de nulidad, entre ellos ausencia de partida presupuestaria, o anulabilidad; en los que, como se dispone en el párrafo tercero del precepto, la Administración otorgante de la subvención deberá proceder a la revisión de oficio o a la declaración de lesividad del acto de otorgamiento de la subvención y, caso de estimarse la nulidad o anulabilidad, procederá, de manera ineludible



y desde ese momento, " *la obligación de devolver las cantidades percibidas*", como se declara en el párrafo cuarto, sin más ulteriores trámites que no sean los de la ejecución forzosa del acto declarando la nulidad o anulabilidad y la obligación de reintegro, estos es, sin necesidad del ulterior procedimiento autónomo de reintegro de los artículos 41 y siguientes de la LGS. Ahora bien, como en el supuesto anterior respecto de las causas de reintegro, en estos supuestos de nulidad o anulabilidad, el inicio el plazo de **prescripción** no puede demorarse a una ulterior resolución, porque la única que procederá será, en su caso, la ejecución forzosa, propia de todo acto administrativo; de ahí que dicho plazo anual se iniciará desde la firmeza de la resolución o sentencia en que se declare la nulidad o anulabilidad; lo cual comporta, en parangón de lo que antes se dijo con relación a las causas de reintegro, que desde ese momento se hace efectivo el daño, que no es otro que la devolución de lo percibido, conforme se dispone en el precepto, como hemos visto.

Así pues y en lo que trasciende al caso de autos, si el Ayuntamiento perceptor de la subvención conocía ya el contenido de la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo que había declarado anulable el acto por el que se concedía la subvención, previa declaración de lesividad por la Administración concedente, el daño era manifiesto, porque, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la LGS, desde la firmeza de dicha sentencia surgía la deuda de la devolución de la cantidad percibida en concepto de subvención, como, por otra parte, se ordenaba en la misma sentencia del Juzgado.

De lo expuesto habrá de concluirse que no es cierto, como se declara en la sentencia de instancia, que el daño no era real pese a haberse dictado sentencia firme anulando la resolución por la que se concedió la subvención, porque ya desde la mencionada sentencia tenía ese carácter y surge la obligación ineludible de la devolución de las cantidades percibidas. Esperar, como cabría concluir de la sentencia de instancia, a que se ejecutase de manera forzosa o incluso voluntariamente –la sentencia imponía la obligación– podría dar lugar, como se razona por el Ayuntamiento recurrente, a la **prescripción** de la acción para reclamar la responsabilidad pretendida.

Lo concluido obliga a declarar haber lugar al presente recurso de casación con relación a lo examinado.

#### **CUARTO. La pretensión indemnizatoria. La antijuridicidad del daño.**

La estimación del presente recurso nos obliga a plantear el debate de la suplica que se hace por el Ayuntamiento recurrente que, como ya se dijo, pide que, o bien por este Tribunal se proceda a dictar sentencia examinando la pretensión originariamente accionada o, de manera alternativa, que se declare la retroacción de las actuaciones para que el Tribunal de instancia dicte nueva sentencia, rechazando el argumento en que se funda el fallo aquí anulado. Son varias las razones que aconsejan acoger la primera de dichas peticiones; en primer lugar, porque existen en el procedimiento elementos suficientes para realizar el examen de la pretensión indemnizatoria; en segundo lugar, porque ya la Sala de instancia, si bien con la peculiaridad que ya se ha expuesto, ha procedido al examen de la pretensión desde el punto de vista material y examinando las cuestiones de fondo; y en tercer y último lugar, porque el derecho fundamental a la tutela, que ha de ser efectiva, aconseja dejar ya juzgada la pretensión sin necesidad de nuevas decisiones de instancia y eventual nueva casación o, en palabras del artículo 93-1º no se justifica la necesidad de la retroacción.

Centrado el debate en la pretensión indemnizatoria que se acciona por el Ayuntamiento, debemos partir que la responsabilidad no se imputa propiamente a la resolución en que se le reclama la devolución de la subvención que le había sido concedida, esto es, a la sentencia en que, acogiendo la declaración de lesividad, se anula la resolución en que se concedía la subvención; tan siquiera, en puridad de principios, se imputa el daño a la resolución antes mencionada de 30 de agosto de 2011, mediante la cual la Dirección General de Infraestructuras Deportivas del Consejo Superior de Deportes otorgó al Ayuntamiento recurrente la subvención que se había solicitado por éste, para equipamiento deportivo del Circuito Permanente de Pobladura de Regueras. Si nos atenemos a la sentencia en el recurso de lesividad, lo que se anula es la resolución de 8 de noviembre de 2011 del Subdirector General de Infraestructuras Deportivas y Administración Económica del Consejo Superior de Deportes que, a petición del mismo Ayuntamiento, cambió el objeto de la subvención inicialmente solicitada y concedida por aquella resolución de 30 de agosto. Debe añadirse que si bien la petición de la subvención por el Ayuntamiento tenía por finalidad la ejecución de determinadas instalaciones y equipamientos para la celebración de unas pruebas deportivas internacionales –ya se ha hecho referencia a ella en la sentencia de instancia–, como deja constancia la sentencia del Juzgado que anula resolución antes mencionada, es lo cierto que a la fecha de la resolución en que se concede la subvención –agosto de 2011–, dichas pruebas ya se habían celebrado; es por ello por lo que el Ayuntamiento más de dos meses después de concedida la subvención –en fecha 30 de octubre de ese mismo año de 2011–, solicita el cambio del objeto de la subvención; petición que, en efecto, fue autorizada por la ya mencionada resolución de 8 de noviembre.

Pues bien, de lo expuesto ha de concluirse que la imputación del daño es a esa resolución autorizando el cambio del objeto de la subvención, cuya anulación es la que, a juicio de la defensa municipal, genera la



responsabilidad de la Administración General del Estado, al amparo de lo autorizado en el artículo 32-1º de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual los particulares –también las Administraciones públicas, conforme a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, de la que no se hace cuestión– tienen 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." Y en el segundo párrafo del mencionado precepto se aclara que "[l]a 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." En el planteamiento de la pretensión, el argumento que se utiliza es considerar que la anulación de la resolución del cambio del objeto de la subvención ocasionó el daño reclamado, que se dice, en contra de lo declarado por el Tribunal de instancia, es un daño real, efectivo, evaluable y singularizado, es decir, el importe de la subvención que se le había concedido (46.830,12 €); de otra parte, que la antijuridicidad, como exigencia de esta responsabilidad, se imputa no a la declaración de lesividad y ulterior anulación, sino a la propia resolución autorizando el cambio del objeto de la subvención, que ciertamente fue después anulada. Es a esa resolución, a su anulación, a la que se imputa el daño. En palabras del escrito de interposición "... ha de significarse [es] que la actuación de la Administración demandada que se censura y a la que se anuda la responsabilidad patrimonial que se proclama, no es la declaración de lesividad del acto o el posterior recurso contencioso administrativo interpuesto interesando su nulidad, sino la concesión de la subvención que posteriormente es anulada judicialmente. Así las cosas, la apreciación de esa razonabilidad en su actuar no ha de situarse en el momento en que por la Administración se decide iniciar aquel expediente de declaración de lesividad, sino en el de la resolución por la que se acordó autorizar la modificación del objeto de la subvención inicialmente concedida, que posteriormente y en atención a su manifiesta disconformidad a derecho, resultó anulada por resolución judicial firme."

Centrado ahora nuestro cometido en esos dos presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cuyas exigencias se han expuesto ya con suficiente extensión en la sentencia de instancia y en las alegaciones de las partes, no está de más que, sin perjuicio de lo que antes se ha dicho, reparemos en la exigencia de la lesión, entendida en el sentido técnico de daño antijurídico, en cuanto no existe un deber de soportarlo. Es cierto que no puede negarse, ya se ha dicho, que el daño causado al Ayuntamiento, en su planteamiento de la pretensión, es real, efectivo y evaluable, como impone el ya mencionado artículo 32, en su párrafo segundo; ahora bien, si admitimos, porque tiene la fuerza de cosa juzgada, que el acto por el que, en definitiva, se concede la subvención –el de cambio del objeto– está viciado de anulabilidad y no puede surtir efectos, de acceder a la pretensión, se estaría dando validez a dicho acto, porque el Ayuntamiento terminaría percibiendo una subvención que estaba viciada, ab initio, de anulabilidad. Los reparos para dicha incongruencia y, en definitiva, para el éxito de la pretensión, ha de situarse en la antijuridicidad del daño.

La exigencia de la antijuridicidad del daño se ha delimitado, conforme a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal Supremo, en la ausencia del deber, que no obligación, del perjudicado a soportar el daño ocasionado, conforme se declara en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Es la ausencia de ese deber el que hace el daño ocasionado antijurídico y, por tanto, el poder conceptuarlo como lesión, que es el presupuesto principal de esta institución indemnizatoria. Ese deber puede tener como fundamento la más variada causa desde la misma imposición legal a la misma relación jurídica en cuyo seno se produce el daño o, incluso, en el mismo comportamiento del perjudicado; lo relevante es que el ordenamiento jurídico imponga la obligación de soportar el daño ocasionado por una determinada actividad administrativa.

Sentado lo anterior no puede desconocerse que en aquellos supuestos en los que, como en el presente, el daño se anuda a una actuación administrativa que, o bien la propia Administración declara contraria a Derecho y la anula, o bien los Tribunales hacen dicha declaración; si esa concreta actividad ha ocasionado un daño, parece necesario concluir que ese daño tiene la naturaleza de lesión porque difícilmente puede imponerse deber alguno al perjudicado de soportar un daño ocasionado por una actividad administrativa ilícita y declarada como tal por la misma Administración autoría o por los Tribunales. No obstante lo anterior, y no exenta de críticas por la Doctrina, es lo cierto que el actual artículo 32 citado, siguiendo el criterio que ya se estableció en el artículo 142-4º de la Ley de Procedimiento de 1992, declara en su párrafo primero, parágrafo segundo, que "[l]a 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", lo cual podría llevar a pensar que no existiendo en estos supuestos de anulación de actividad administrativa especialidad alguna, esa prevención del precepto solo puede obedecer a que en tales supuestos se requiere la concurrencia de todos los elementos de esta institución indemnizatoria, entre ellos, el de la efectividad del daño y la relación de causalidad, quedando orillada la antijuridicidad.



Sin embargo, no ha sido interpretado en ese sentido por una reiterada jurisprudencia de este Tribunal Supremo (por todas, sentencias 1999/2017, de 18 de diciembre, dictada en el recurso 1845/2016; ECLI:ES:TS:2017:4639 y 297/2018, de 27 de febrero, dictada en el recurso 2981/2016; ECLI:ES:TS:2018:633); sino que se ha considerado, en síntesis, que para que la anulación de una resolución administrativa genere, por sí misma, responsabilidad patrimonial se exige que la decisión administrativa anulada no se sea razonable y esté razonada, entrando en juego en esa apreciación, la concurrencia, en dicha decisión, los elementos discrecionales o reglados que la norma que habilita la concreta actividad administrativa establezca. No parece necesario insistir en ese esquema que ha quedado suficientemente expuesto en los razonamientos de las partes en sus escritos de interposición y de oposición al recurso de casación.

Pues bien, en lo que trasciende al caso de autos, esa jurisprudencia ha puesto de manifiesto que en esa valoración de la antijuridicidad, también en supuestos de anulación de actuaciones, ha de tomarse en consideración la misma actuación de los perjudicados (sentencia 754/2017, de 4 de mayo; dictada en el recurso 3333/2015; ECLI:ES:TS:2017:1723), en particular cuando la actuación anulada haya sido provocada por una actuación del perjudicado, exigiendo que la Administración deba adoptar una decisión que, si bien ha resultado finalmente anulada, no deja de condicionarse a dicha actuación de quien, a la postre, reclama el daño. Bien es verdad que no se puede extremar el argumento hasta el punto de considerar que el mero hecho de dar ocasión a una actividad administrativa excluye, por sí sola, la antijuridicidad del daño, sino que cuando esa actividad tiene como causa un incumplimiento del propio lesionado, deberá examinarse con especial exigencia dicha antijuridicidad. Y buen ejemplo de lo que se expone es el presente supuesto en el que no puede considerarse que la actuación del Ayuntamiento que se considera perjudicado sea intrascendente en relación con los perjuicios que se dice se le han ocasionado.

En efecto, hemos de volver a los presupuestos fácticos de la actuación administrativa que se revisa en este proceso. Como ya se dijo, el Ayuntamiento había solicitado inicialmente la subvención para la mejora de unas instalaciones deportivas con la finalidad de la celebración de un campeonato mundial; pero que la subvención no le fue concedida sino después de celebradas dichas pruebas. Y fue entonces, cuando se produce esa peculiar situación, cuando el Ayuntamiento solicita el cambio del objeto de la subvención ya otorgada. Es importante esa circunstancia que debe apreciarse en la fundamentación de la sentencia del Juzgado que anula la resolución; porque el Ayuntamiento no es que pretenda resarcirse con la subvención de los gastos que al solicitarla decía eran necesarios para la celebración de la prueba deportiva, lo cual podría haber justificado el mantener una subvención concedida extemporáneamente; sino que lo pretendido fue destinar la subvención a un objeto totalmente diferente, como se declara en la sentencia.

Y sorprende que precisamente se invoque por la defensa municipal, como justificación de la reclamación, el principio de confianza legítima por parte de la Administración demandada, cuando esa exigencia le viene impuesta también a la misma Corporación recurrente; pero con la peculiaridad de que, de haber ella actuado en base a esa exigencia, el daño invocado no se habría ocasionado. En efecto, tanto la exigencia de la buena fe como la confianza legítima que le era exigible al Ayuntamiento, no ya solo como Administración pública, sino como beneficiaria de una subvención otorgada por resolución firme, comportaba, cuando menos, el deber de poner en conocimiento de la Administración concedente de la subvención la improcedencia de esta, por cuanto la beneficiaria no podría ya cumplir la condición principal de la subvención, que era el objeto para el que se concedía. Lejos de esa legítima exigencia, lo que se hace por la Corporación recurrente es alterar el objeto de la subvención ya aceptada con unas pretendidas mejoras de las instalaciones deportivas, no para una concreta competición, sino con carácter de permanencia. Y si bien es cierto que la Administración General, en un primer momento, accede a dicha propuesta, es lo cierto que los controles financieros llevaron a otra conclusión, como ya se ha visto. En suma, es cierto que la Administración erró al aceptar la modificación del objeto de la subvención que se le había solicitado, en una decisión que, a tenor de lo que resulta de la misma sentencia que declara su anulabilidad no solo era razonable sino razonada –bastaría con remitirse a lo alegado en aquel proceso por la defensa municipal, a la que se da respuesta en la sentencia–; pero también lo es que si el Ayuntamiento hubiera actuado conforme a la exigencia de la buena fe y a la confianza legítima que le era debida, no habría aceptado, o en su caso reintegrado, la subvención a la vista de que el objeto para la que se concedió no podía ya ser realizado; en vez de aceptarla y promover una tan confusa como tardía alteración del objeto vinculada a las mismas instalaciones, pero para fines bien diferentes.

De lo expuesto ha de concluirse que no cabe apreciar la antijuridicidad del daño, como presupuestos de la responsabilidad patrimonial, y debe desestimarse la reclamación de los perjuicios reclamados.

#### **QUINTO. Costas procesales.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93-4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. En cuanto a las ocasionadas en la instancia y de conformidad con lo establecido en el artículo



139 de la mencionada Ley, tampoco procede hacer expresa condena en costas en la instancia, a la vista de que, como justifica este recurso, existen serias dudas de derechos que justifican su no imposición.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** La respuesta a la cuestión casacional suscitada es la que se contienen en el fundamento segundo.

**Segundo.** Ha lugar al presente recurso de casación 6834/2021, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Igüeña (León), contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 20 de mayo de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo 290/2018, mencionada en el primer fundamento.

**Tercero.** Anular y dejar sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.

**Cuarto.** En su lugar, desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mencionada Corporación Municipal contra la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de 6 de noviembre de 2017, mencionada en el primer fundamento, que se confirma, por estar ajustada al ordenamiento jurídico.

**Quinto.** No ha lugar a la concreta imposición de las costas procesales del recurso ni de las ocasionadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El Magistrado Excmo. Sr. D. Fernando Román García voto en Sala y no pudo firmar, haciéndolo en su lugar el Excmo. Sr. Presidente de la Sección.