

El ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos o disposiciones administrativos

Ana Isabel Martín Valero

Magistrada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional

I.- Introducción.

Tras la publicación de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP- y Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del sector Público -LRJSP-, ambas de 1 de octubre, la regulación de la institución de la responsabilidad patrimonial aparece fragmentada en los dos textos legales, desapareciendo el tratamiento unitario que se le dispensaba en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -LRJPAC-, con su desarrollo procedimental en el RD 429/1993, de 26 de marzo.

Con ello se pretende separar la “organización administrativa” y el “procedimiento administrativo”.

Así, el art. 1 LRJSP proclama que su finalidad es regular “(...) *los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas*”. Y por su parte, la LPACAP señala que su objeto es regular “(...) *el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas*” que, no obstante, no se configura como un procedimiento autónomo, sino que se intercala en las diferentes fases del procedimiento como “*especialidades del procedimiento administrativo común*”, según se indica en la Exposición de Motivos.

Ahora bien, ambas leyes tratan en ocasiones cuestiones que exceden de lo que, en principio, sería su ámbito respectivo, de modo que en la LRJSP se regulan muchas cuestiones procedimentales, y a la inversa, en la LPACAP se contemplan algunos aspectos sustantivos de la responsabilidad patrimonial.

Por lo que ahora interesa, por una parte, el artículo 106.4º Ley 39/2015, como ya hacía el artículo 102.4º Ley 30/1992, establece la posibilidad de que en

la resolución que acuerde la nulidad de un acto o disposición se establezcan las indemnizaciones que procedan si concurren las circunstancias determinantes de la responsabilidad patrimonial:

«Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma».

Y por otra, el artículo 32. 1º, párrafo segundo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que:

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

Regulándose el plazo para el ejercicio de la acción en el artículo 67. 1º Ley 39/2015:

“En 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”.

II.- El plazo del ejercicio de la acción y su cómputo.

La reclamación de responsabilidad patrimonial ha de presentarse en el plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, lo que, en el caso de que la lesión se impute a la anulación de actos, bien en vía administrativa o contencioso-administrativa, el inicio del cómputo se fija en el momento en que se hubiese notificado la resolución o sentencia definitiva, como dispone el artículo 67.1º Ley 39/2015; siempre que los daños estén determinados o sean determinables en ese momento (por todas, STS de 24 de julio de 2013, - rec. 3500/2012-).

Es más, bajo la vigencia de la anterior regulación, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el plazo de prescripción de un año se debía computar, no desde que se dictaba la sentencia, como declaraba el artículo 142 Ley 30/1992, sino desde su firmeza, según la previsión que contenía en el artículo 4.2 primer párrafo del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo:

"2. La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá en el

plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme, no siendo de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente".

Descendiendo un poco más, había venido declarando que para determinar el "*dies a quo*" del plazo para interponer reclamación tras la sentencia anulando un acto previamente impugnado, era necesario atender a la firmeza de la misma y no a su mera declaración, pues esta no es más que la constatación de un hecho y no una declaración a partir de la cual pueda nacer el plazo para el ejercicio de un derecho.

Al respecto, la **STS de 21 de octubre de 2009 (Rec. 679/2008)**, argumentaba: *«(...) el citado precepto - la sentencia que se cita se está refiriendo al art. 85.1 de la LJCA - establece que la sentencia quedará firme transcurrido el plazo de 15 días sin haberse interpuesto recurso de apelación. Significa, pues, que la propia norma legal estatuye cuando una sentencia deviene firme por lo que cualquier providencia ulterior que proceda a declarar la firmeza constituye una mera constatación de un hecho pero no una declaración a partir de la cual pueda nacer el plazo para el ejercicio de un derecho. Se trata por tanto de un precepto que tiende a reforzar el hecho de que la firmeza se produce por el mero transcurso del plazo para recurrir sin haber interpuesto el pertinente recurso. Precepto lógico, pues resultando notorio el elevado número de asuntos que se sustancian ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no puede quedar al albur de los responsables de la gestión procesal la declaración de firmeza de una sentencia cuando tal situación deriva de la propia naturaleza de la misma. No debe olvidarse que el art. 248. 4 LOPJ dice que " al notificarse la resolución a las partes se indicará si la misma es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante que deben interponerse y plazo para ello. Por ello en el caso presente al tratarse de una sentencia dictada por un juzgado de lo contencioso-administrativo, el momento inicial del plazo para ejercitar la acción sería el día siguiente al día en que hubiere expirado el plazo establecido en la ley para recurrir en apelación.».*

En este mismo sentido se pronuncia la **STS de 25 de enero de 2011 (rec. 2373/2006)**: *«Este precepto reglamentario (art. 4 del Reglamento de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial), establece un cómputo del plazo para ejercer el derecho a indemnización por daños más beneficioso para el perjudicado que el recogido en el art. 142 LRJ-PAC. En efecto, mientras que la norma legal, por lo que se refiere a daños derivados de la anulación de actos administrativos, dice que "el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva", la norma reglamentaria habla de "la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme". Cabe preguntarse qué debe hacerse en aquellos supuestos en que la solución sea distinta según se aplique una u otra norma, cuestión que ha sido abordada por las sentencias de esta Sala de 18 de abril de 2000 y 19 de marzo de 2010. Sin embargo, contrariamente a lo que sostiene el recurrente, ello no es lo que ocurre en el presente caso: la*

sentencia de 2 de febrero de 2001 fue notificada el 14 de febrero siguiente, por lo que el plazo para impugnarla, con arreglo al art. 89 LJCA, expiró diez días hábiles más tarde. Ése fue el momento en que, al no poder ser objeto de ulterior recurso, la citada sentencia devino firme; y, por ello, el derecho a indemnización por daños había indudablemente prescrito cuando el 25 de abril de 2002 fue presentada la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. La declaración de firmeza de la sentencia es una mera constatación y nada añade a la circunstancia determinante de aquélla, que es la falta de impugnación tempestiva de la sentencia cuando ello sea posible».

Este criterio se reitera en la **STS 25 de febrero de 2013, (rec. 5664/2010)**: *«De acuerdo con los citados artículos 142.4 LRJPAC y 4.2 de su Reglamento, el dies a quo para el cómputo del plazo de un año de prescripción es la fecha de la sentencia definitiva o la fecha en que la sentencia hubiera devenido firme, lo que permite descartar como dies a quo la fecha de 7 de marzo de 2006, de la resolución Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que declaró la firmeza de la sentencia impugnada, al haber sido desestimado el recurso de casación interpuesto contra la misma, pues no es posible confundir la firmeza de una sentencia con la resolución posterior que la declara, ya que el momento de la firmeza viene establecido por la ley, mientras que la providencia o diligencia posterior que declara la firmeza no es sino la simple constatación de un hecho. La firmeza de las sentencias se produce por disposición de la ley, en los términos del artículo 207 LEC, bien porque contra las mismas no quepa recurso alguno, bien porque estando previsto el recurso, ha transcurrido el plazo legalmente fijado sin que ninguna de las partes lo haya presentado, sin que, como indica la sentencia de esta Sala de 21 de octubre de 2009 (recurso 679/2008), pueda quedar al albur de los responsables de la gestión procesal la determinación de la firmeza de una sentencia cuando tal situación deriva de la propia naturaleza de la misma».*

Hemos de llamar la atención, no obstante, sobre la redacción del artículo 67. 1º, párrafo segundo de la Ley 39/2015 que, si bien especifica que el plazo se computará desde la “notificación” de la resolución o sentencia definitiva (el artículo 142.4º Ley 30/1992 decía “desde que se dicta”), no incorpora la referencia del artículo 4.2 del Real Decreto 429/1993, a la firmeza de la sentencia.

En consecuencia, al haberse derogado el Reglamento de procedimientos de responsabilidad patrimonial y no tener una previsión semejante, cabe preguntarse si la doctrina del Tribunal Supremo que computa el plazo desde la firmeza de la sentencia sigue vigente bajo la nueva regulación.

A mi juicio la respuesta debería ser afirmativa, pues se mantienen las mismas razones que justificaban este criterio – además de la previsión reglamentaria-, si tenemos en cuenta que “*hasta que se alcanza la firmeza*

impide determinar "con certeza la responsabilidad derivada de la anulación pronunciada, pues el pronunciamiento podría ser modificado por vía de recurso" (STS de 19 de marzo de 2010 –rec. 5437/2005- y STS de 28 de septiembre de 2015 –rec. 3088/2013-). Y así parece deducirse implícitamente de distintos pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo bajo la vigencia de la nueva Ley.

III.- Casuística sobre el cómputo del plazo.

Por regla general, pues, el plazo de prescripción de un año se computa desde que la firmeza de la resolución administrativa o la sentencia que anulan un acto o disposición administrativa.

Pero puede ocurrir que en ese momento no se conozcan o no estén determinados o sean determinables los daños, lo que lleva a plantearse la posibilidad de situar el inicio del cómputo en un momento diferente.

Veamos algunos supuestos particulares que han sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo al respecto, empezando por los más recientes:

1) *Anulación de un acto administrativo cuando en la sentencia anulatoria se impone dictar un nuevo acto administrativo o disposición reglamentaria.*

La **STS de 22 de febrero de 2024 (rec. 5150/2022)** declara que, «a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios, cuando se impute a una determinada actuación administrativa que ha sido anulada por sentencia firme, si en dicha sentencia la anulación impone dictar un nuevo acto administrativo --o disposición reglamentaria-- y el daño se imputa a la demora en la ejecución de lo declarado en sentencia, el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acordase el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado».

En este caso la sentencia del TSJCV de 8 de octubre de 2010 (rec. 1533/2007), confirmada por el Tribunal Supremo (Sección 5ª) mediante Sentencia de 29 de noviembre de 2012 (rec. 6901/2010), anulaba parcialmente un PGOU del municipio de Guardamar del Segura, e imponía al Ayuntamiento la obligación de cometer la modificación del planeamiento para conferir a los terrenos de la entidad recurrente la condición de urbano. El Ayuntamiento procede a su ejecución con la aprobación de la Modificación Puntual (la número 16) del PGOU parcialmente anulado, que fue publicada el día 10 de octubre de 2016, en la cual se establece que los terrenos de la recurrente tenían la condición de suelo urbano con la categoría de solar.

Ante esta demora temporal se presenta en fecha 10 de octubre de 2017 la reclamación de responsabilidad patrimonial de los daños y perjuicios que, a su juicio, se le habían ocasionado por el hecho de haberse visto privada del derecho que había adquirido, y que fue desconocido por el Plan de 2006, impidiendo haber acometido la edificación del terreno durante ese plazo de diez años, por cuanto hasta la Modificación del Plan de 2017 no era posible dicha edificación.

La sentencia de instancia en contra de la pretensión indemnizatoria razona que la titular de los terrenos conocía desde la sentencia que anuló el Plan de 2006 --la sentencia adquirió firmeza en 2012-- los daños que se le habían ocasionado, porque con lo declarado en dicha sentencia, estimando su pretensión, se restablecía el derecho a la edificación de los terrenos, rechazando que procediera reconocer pretensión indemnizatoria alguna.

El TS entiende, sin embargo, que, si el fundamento de la pretensión es la demora en poder acometer la edificación de los terrenos y poder rentabilizarlos, es indudable que con la sentencia anulando el Plan no concluía esa demora, concluyó con la plena eficacia de la modificación de 2016. Por tanto, es desde este momento desde el que ha de computarse el plazo de prescripción.

Un supuesto similar, en el que la sentencia anulatoria imponía a la Administración aprobar una nueva regulación en sustitución a la que se declaraba nula, se planteó en la **SAN, 4ª de 24 de abril de 2024 (rec. 506/2019)** cuyo objeto era la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la entidad BARRAS ELÉCTRICAS GALAICO ASTURIANAS, S.A. ("BEGASA") en fecha 22 de octubre de 2018 ante el Ministerio para la Transición Ecológica, por los daños que le fueron causados como consecuencia de la impropcedente metodología de cálculo de los valores de referencia para la retribución de la actividad de distribución eléctrica, contenida en la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre.

Esta Orden había sido anulada parcialmente por la STS, Sección 3ª de 25 de octubre de 2017 (rec. 1379/2016) – en un recurso interpuesto por otra entidad- en lo referente a un aspecto de la metodología de cálculo establecida en el Anexo VII, concretamente el inciso "y los otros activos", ordenando a la Administración que aprobara, dentro del plazo de cuatro meses, la regulación sustitutiva. Luego, posteriores sentencias contienen análoga declaración respecto de la Orden IET/980/2016. Así en la STS de 28 de enero de 2019 dictada en el recurso 119/2017 se anula "el coeficiente ibase... debiendo la Administración calcular el coeficiente ibase sin excluir de su cálculo los "otros activos necesarios" para el ejercicio de la actividad de distribución distintos de los activos eléctricos, aplicando al efecto la metodología de cálculo sustitutiva de la que fue en parte declarada nula por sentencia firme (Anexo VII de la Orden IET/2660/2015), con efectos desde el 1 de enero de 2016 y los intereses correspondientes".

En la STS de 25 de octubre de 2017 se reconoce, además, del derecho de la recurrente a ser indemnizada por los daños y perjuicios derivados de la aplicación de la metodología de cálculo del coeficiente ibase, anulada, pero descarta la cuantía pretendida por la actora con base en el informe pericial que aportaba, al considerar que no cabía atribuir a esa cuantificación un grado tal de acierto y fijeza que permita afirmar que es ese y no otro el importe de los daños y perjuicios soportados. Y siendo así que corresponde a la Administración decidir sobre el contenido que deba darse a la regulación que sustituya a la que se declara nula (artículo 71.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), dispone que *“sólo cuando, en cumplimiento de esta sentencia, se establezca la nueva metodología de cálculo del coeficiente ibase podrán cuantificarse los daños perjuicios derivados de la aplicación de aquélla otra que se declara nula. La cuantía indemnizatoria -que se fijará en ejecución de sentencia- vendrá determinada por la diferencia que resulte entre la aplicación de una y otra metodología”*.

Pues bien, la Administración demandada en el PO 506/2019 seguido ante la Audiencia Nacional, planteó, como uno de los motivos de oposición, la prescripción de la acción al situar el *“dies a quo”* en la firmeza de la STS de 25 de octubre de 2017.

Ello se rechaza en la Sentencia razonando que, en este caso, los daños y perjuicios no se anudan a la mera declaración de anulación del inciso “y los otros activos”, que figura al final del primer punto de la metodología de cálculo establecida en el Anexo VII de la Orden IET/2660/2015, como indica la STS de 25 de octubre de 2017, sino a la aprobación por la Administración, en el plazo de cuatro meses, de la regulación sustitutiva de la que es declarada nula.

Por tanto, será únicamente cuando la Administración apruebe la nueva metodología de cálculo del coeficiente, cuando podrán cuantificarse los daños perjuicios derivados de la aplicación de aquélla otra que el Alto Tribunal declaró nula, pues no será hasta ese momento cuando se conozcan los daños y perjuicios, y, por tanto, cuando podamos situar el *dies a quo* para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial que nos ocupa.

Esta regulación se aprueba mediante la Orden TEC/490/2019, 26 de abril, por la que se modifica la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, donde se procede a establecer una nueva metodología de cálculo del valor ñibase, que sustituye el método recogido en el anexo VII de la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre.

2) Anulación de nombramiento de funcionario de carrera

El **ATS de 3 de abril de 2024 (rec. 7258/2023)** ha admitido un recurso de casación respecto de la siguiente cuestión:

«Determinar la aplicación del plazo prescriptivo establecido en el art. 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en los supuestos de anulación por sentencia de procesos selectivos de funcionarios que conlleven la anulación del nombramiento como funcionario, en relación con los daños que dicha anulación y la consiguiente pérdida de la condición de funcionario se puedan producir, cuando el funcionario siga prestando servicios».

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el recurrente trae su causa en los daños sufridos a causa del cese en su condición de funcionario como consecuencia de una sentencia firme que anuló el proceso selectivo en el cual adquirió la condición de funcionario.

Una vez notificada dicha sentencia que anuló el procedimiento selectivo, el recurrente siguió prestando servicios en condición de funcionario interino hasta que le fue notificado el cese en ejecución de la anterior sentencia. La reclamación fue formulada por dos conceptos, la situación de baja médica derivada de la nulidad del nombramiento como funcionario de carrera, y los daños por la pérdida definitiva de la condición de funcionario y la imposibilidad de definitiva de seguir prestando su puesto de trabajo. Tanto por el Juzgado como por la sentencia dictada en apelación por el TSJCM se consideró que la reclamación por el primero estaba prescrita al haber transcurrido más de un año desde la firmeza de la sentencia, admitiéndose en cambio la segunda reclamación al estar formulada en el plazo de un año desde la resolución de cese, pues según la sentencia tales daños no podían valorarse con todo su alcance y extensión en el momento en que el proceso selectivo fue anulado por sentencia firme a la vista del nombramiento como funcionario interino y de que el daño se cifra en el momento en que la Diputación deja de dar una "solución" al interesado, aunque fuera en forma de interinaje, que el interesado consideraba que aliviaba temporalmente el posible daño producido.

Así, mientras que el recurso presentado por el reclamante mantiene que la interpretación que debe darse en estos supuestos de anulación de un nombramiento en cuanto al inicio del plazo prescriptivo o *dies a quo* de los daños causados, debe computarse desde el momento en que se produzca el cese efectivo y no desde la firmeza de la sentencia que anula el nombramiento, la tesis de la Diputación de Cuenca es que cualesquiera daños que deriven de la anulación de un proceso selectivo y por tanto de la anulación del nombramiento de funcionario, deben computarse desde la firmeza de la sentencia que así lo declara.

La cuestión litigiosa deriva por tanto de la interpretación que debe darse al art. 67.1 de la LPAC aplicado al caso de la anulación de procedimientos selectivos de selección de funcionarios que impliquen la pérdida de la condición de funcionario, en relación con los daños que dicha anulación y la consiguiente

pérdida de la condición de funcionario se puedan producir, cuando el funcionario siga prestando servicios. En definitiva, si el plazo se computa desde la sentencia que anula el nombramiento o desde el cese efectivo en la condición de funcionario de carrera.

3) *Anulación de licencias que implica demolición de lo construido.*

Con carácter general el Tribunal Supremo ha declarado que el plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial en el caso de anulación de licencias se computa desde la fecha de la firmeza de la sentencia, también en los supuestos de anulación de licencias que conlleven la demolición del inmueble, en cuyo caso hay que atender a la fecha de firmeza de la sentencia, porque es esta- y no a la orden de demolición o a la demolición misma- la que constituye una declaración ejecutiva respecto de la demolición del inmueble.

Así lo declaró, entre otras, la **STS (Sección 5ª) de 10 de julio de 2018 (rec. 1548/2017)** que añade que *“no debe olvidarse que “la demolición de lo construido es la consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística”*.

Y precisa que esta determinación del momento de inicio del cómputo del plazo anual de prescripción para la reclamación de la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación jurisdiccional de un acto o disposición determinante de la demolición de un inmueble, no tendría que verse afectado ni por (1) la tramitación del incidente de imposibilidad de ejecución de sentencia (que, de prosperar, daría lugar, en su caso, a otro tipo de indemnización ex artículo 105.2 in fine), ni por (2) el seguimiento del previo incidente previsto en el artículo 108.3 de la LRJCA.

No obstante, en la **STS de 17 de octubre de 2019 (rec. 5924/2017)**, el incidente de imposibilidad de ejecutar la sentencia sí tiene incidencia en el inicio del plazo de prescripción.

En ella se analiza el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por la anulación - en sentencia - de una licencia al amparo de la cual se ejecutó la obra, cuando su demolición se acuerda por resoluciones dictadas en ejecución de la sentencia que impidió su legalización.

En este caso, el daño que se reclamaba deriva de la construcción de una biblioteca pública del Estado en Las Palmas y más concretamente de la declaración judicial de la ilegalidad de la licencia que autorizó su edificación.

La primera cuestión que se plantea es si estamos ante un supuesto de daños permanentes o continuados. La consideración de los daños continuados

se fundamenta en que los mismos se concretan en la pérdida directa de la vista sobre el mar del edificio de los reclamantes (Comunidad de Propietarios del Edificio San Telmo), entendiendo que *"cada día que se mantiene en pie dicho edificio, se le causa un nuevo daño, siendo ilustrativo de ello, la forma en la que se calculó la cuantía de la indemnización en el informe pericial adjunto, día a día, acumulándose su cuantía en la indemnización solicitada, pero añadiendo que el daño continúa mientras el edificio no sea demolido."*

Frente a ello, el Tribunal Supremo concluye que nos encontramos ante un daño de naturaleza permanente, dado que dicha nulidad determina el momento en el que se produjo el acto generador de los daños, por mucho que los mismos permanezcan inalterables y permanentes en el tiempo, por lo que el plazo de prescripción debe fijarse en el momento de la confirmación judicial de la sentencia del TSJC de 10 de octubre de 2002 que anuló la licencia, esto es, en el año 2006.

La controversia que se plantea a continuación surge porque tras la STS de 4 de julio de 2006 que confirma la anulación de la licencia, por la Sala de instancia se dicta un Auto de fecha 16 de septiembre de 2008, declarando inejecutable la referida sentencia, al entender que la edificación era legalizable, como consecuencia de la aprobación de un nuevo planeamiento; si bien, la STS de 17 de octubre de 2010 revocó dicho Auto, al considerar que, dado que la nueva ordenación sólo tenía como finalidad eludir la ejecución de la anterior sentencia, esta debía seguir tramitándose con la demolición de lo construido.

Según la recurrente *"Hasta este momento, la licencia y la construcción de la Biblioteca poseían cobertura de planeamiento y, por tanto, la recurrente tenía el deber de soportar los perjuicios producidos por la existencia de la Biblioteca. No obstante, una vez que el Tribunal Supremo determina que la ordenación del PGO es nula de pleno derecho por intentar eludir el fallo y ordena la demolición de lo construido, la lesión se convierte en antijurídica porque ya no existe, el citado deber de soportar la construcción ilegal"*.

En definitiva, se trata de determinar si la existencia de la resolución que acordó la inejecución de la sentencia tiene virtualidad para considerar que el plazo de prescripción no inicia su cómputo sino desde que la sentencia se consideró ejecutable.

A juicio del Tribunal Supremo *«el plazo de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial derivada de la declaración de nulidad de una licencia que conlleva la demolición de lo ilegalmente construido, debe situarse en el momento en que se dicta resolución judicial firme y ejecutiva que ordena la demolición de lo construido, pues, desde ese momento, queda concretado el daño, aun cuando la efectiva demolición se produzca con posterioridad. Dicha resolución judicial puede ser la sentencia firme que declara la nulidad de la licencia, pero también resulta posible que dicha resolución se dicte en el trámite*

de ejecución de la misma, como ocurre en el presente caso, en que por parte de la Sala de instancia se acordó la inejecución de la sentencia al amparo del art. 105.2 de la Ley de la jurisdicción; esto es, se consideró que el nuevo planeamiento legalizaba la construcción de la biblioteca, decisión que impedía su demolición, hasta que dicha resolución fue dejada sin efecto por STS de 17 de octubre de 2010, momento en el que, conforme a la doctrina que hemos dejado expuesta, se produce la resolución definitiva en el incidente de ejecución que ordena, con carácter firme, la demolición de lo ilícitamente construido, por lo que siendo este el "dies a quo" del plazo de prescripción, la reclamación formulada se encuentra dentro de plazo».

No obstante, desestima la reclamación realizada por la Comunidad de Propietarios dentro de plazo porque *«el daño que se dice producido como consecuencia de la construcción de la biblioteca, es la pérdida directa de la vista sobre el mar del edificio de los reclamantes, resulta patente que dicho daño no afecta por igual a todos y cada uno de los propietarios, siendo incluso posible que alguno de ellos no sufran ningún tipo de afectación, de lo que se deduce que resulta improcedente una reclamación como la realizada por la Comunidad de Propietarios que formula de forma general una reclamación que es susceptible de individualización, en el daño real y efectivo producido en cada uno de los propietarios integrantes de la referida Comunidad, por lo que la solicitud de responsabilidad, aún formulada en plazo, debe ser desestimada».*

Cabe señalar que en este procedimiento se produjeron, además, las siguientes vicisitudes:

Por una parte, se presentaron reclamaciones de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento por los propietarios del edificio, esta vez de forma individual, existiendo diversos recursos ante los tribunales de justicia. Desconociendo el resultado de dichas reclamaciones.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2014 (Sección 5ª) (recurso de casación nº 1621/2013) tuvo por objeto el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria contra la decisión del TSJC (Auto de 14 de febrero de 2013) de no acceder a una nueva solicitud de declaración de imposibilidad legal de ejecutar la Sentencia, confirmando dicha decisión.

Posteriormente, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 en su Disposición adicional sexagésima vino a declarar la utilidad pública e interés social en relación con la Biblioteca Pública expropiando los derechos de ejecución de las resoluciones judiciales relacionadas con la demolición de la biblioteca.

Planteado incidente a los efectos de determinar la indemnización por expropiación de los derechos de ejecución de la sentencia dictada en fecha 10

de febrero de 2002 por la Sala del TSJC, previamente a resolver sobre este incidente, planteó cuestión de inconstitucionalidad de la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado (Auto de fecha 21 de julio de 2023), no siendo admitida a trámite por Auto de 12 de diciembre de 2023, dictado por el Pleno del Tribunal Constitucional.

Finalmente, por Sentencia del TSJC (Sección 2ª, sede Las Palmas) de 18 de julio de 2024 (rec. 814/1998) se ha resuelto el mencionado incidente fijando la indemnización en 5.343.590,57 euros, más los intereses legales desde el 14 de junio de 2022.

En esta sentencia se rechaza previamente las alegaciones de la Administración del Estado en las que solicita que se tengan en cuenta los procedimientos de responsabilidad patrimonial interpuestos por los propietarios de manera individual, al obedecer a presupuestos distintos. También que se apliquen las reglas de la LEF para determinar la indemnización, puesto que no estamos ante una expropiación ordinaria administrativa sino ante un procedimiento judicial expresamente previsto en el artículo 105.3 LJCA. Asimismo, rechaza la falta de legitimación activa de la Comunidad de Propietarios, puesto que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 acuerda expropiar los derechos de ejecución de las resoluciones judiciales relacionadas con la demolición de la Biblioteca Pública del Estado en Las Palmas de Gran Canaria, es decir, el derecho a ejecutar la sentencia y la titular de este derecho es precisamente la Comunidad de Propietarios del Edificio San Telmo, es decir, la parte demandante cuyo recurso contencioso administrativo fue estimado, y que tenía derecho a que la sentencia se llevase a efecto en sus propios términos.

Por otra parte, La **STS de 22 de junio de 2023 (rec. 8831/2021)** tiene por objeto determinar el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por la anulación en sentencia de una licencia al amparo de la cual se ejecutó una obra, en supuestos en los que la obra permaneció legalizada por un planeamiento urbanístico posterior que también fue objeto de ulterior anulación.

En realidad, lo que ocurrió, según aclara la Sala, es que al recurrente le fue concedida una primera licencia para la ejecución de la edificación en fecha 2 de abril de 2001 y en base a dicha licencia se procedió a la ejecución de la vivienda. La mencionada licencia fue anulada en vía jurisdiccional, y a la vista de dicha nulidad se requirió la demolición de la obra. Sin embargo, el recurrente solicitó una nueva licencia en fecha 1 de octubre de 2009 al amparo del nuevo planeamiento --que había sido reformado-- por la cual se le consideraba legalizada la obra ya ejecutada y, hasta ese momento, requerida de demolición. El Ayuntamiento otorga la mencionada licencia y con dicho acto la obra, hasta

entonces ilegal por contraria al planeamiento, había venido a quedar legalizada, que era el fin de la petición del titular de la obra.

Por tanto, a efectos del recurso, no se trata de una licencia --la de 2001-- que conforme al planeamiento "permaneció legalizada", sino que aquella licencia se anuló y agotó sus efectos con las declaraciones jurisdiccionales en que se hizo dicha declaración. Lo relevante a los efectos de la pretensión indemnizatoria es que, sin perjuicio de las alteraciones llevadas a cabo en el planeamiento municipal, el Ayuntamiento concedió al recurrente una nueva licencia mediante la cual se venía a considerar legal la edificación ya ejecutada, pero que se declaraba por decisión municipal conforme al planeamiento ya en vigor. Y en ese momento, al recurrente no se le había causado perjuicio alguno y -- según se afirma en la Sentencia- es manifiesto que si en aquellas situaciones -- planeamiento aprobado formalmente que legalizaba su vivienda-- se hubiese instado la pretensión indemnizatoria no habría sido reconocida porque entonces sí que no existía perjuicio alguno, porque la edificación podía mantenerse y no debía procederse a su demolición, que es, a fin de cuentas, el fundamento de la pretensión indemnizatoria y, por tanto, el objeto central del recurso.

En resumen, no se trata de si la licencia inicial de 2001 se mantuvo vigente más o menos tiempo, es decir, mientras se acometía la modificación del planeamiento municipal que terminaría habilitando la edificación; sino si la licencia que le fue concedida tras dicha aprobación de la modificación del planeamiento puede generar la responsabilidad reclamada, ya que esta segunda licencia también fue anulada en el año 2015, y el recurrente no imputa el daño a la primera licencia sino a la segunda licencia. Por tanto, concluye que la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial se ejerció en plazo en 2016.

Es decir, el debate que se suscita en este recurso no está propiamente referido al cómputo del plazo prescriptivo de la pretensión indemnizatoria, en supuestos de anulación jurisdiccional de licencias urbanísticas, sino en determinar, por las peculiaridades que concurren, si ese cómputo ha de serlo desde la primera o segunda licencia, y no de la primera pero incidiendo la ulterior, dado que en la forma en que acontecieron los hechos, la segunda de las licencias vino a legalizar todo lo ya edificado con aquella primera licencia.

Por tanto, rechaza la prescripción, al computar el plazo desde la anulación de la segunda licencia, y ordena la retroacción de las actuaciones para que la Sala a quo examine la pretensión indemnizatoria accionada.

4) El reclamante no ha sido parte en el proceso previo en el que se declaró la anulación.

Cuando el reclamante no ha sido parte en el proceso en el que se anula el acto o disposición de que se hacer derivar la responsabilidad el plazo se computa desde que tuvo conocimiento de la sentencia anulatoria.

La **STS de 20 de julio de 2015 (rec. 1369/2015)** en referencia al plazo de ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por los daños causados como consecuencia de la anulación de la modificación puntual del Plan de Ordenación Urbana, cuando el reclamante no ha sido parte en el proceso previo en el que se declaró la anulación, considera que *«la fecha inicial para el cómputo del plazo prescriptivo de la acción de responsabilidad es el de la fecha de la publicación de la sentencia anulatoria de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana -y no la fecha de la sentencia o la de su notificación-, pues se entiende que la recurrente tiene conocimiento de la sentencia y de los efectos perjudiciales o lesivos que la anulación del planeamiento supone a partir de dicha publicación, teniendo en cuenta que precisamente al no ser parte en el proceso en el que recayó la sentencia, ésta no le fue notificada»*. Recuerda el Tribunal Supremo que los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley Jurisdiccional supeditan la eficacia "erga omnes" de las sentencias firmes anulatorias de una disposición general a la publicación de su fallo y de los preceptos anulados.

Esta sentencia contiene también un pronunciamiento interesante con relación a los actos susceptibles de interrumpir el plazo de prescripción, negando tal virtualidad a "un escrito en el que la parte insta que se tenga por interrumpido el plazo de prescripción" pues «De aceptar la tesis que propugna la recurrente bastaría cualquier escrito de manifestación de la voluntad de reclamar para hacer tabla rasa del plazo prescriptivo cuya previsión obedece a razones de seguridad jurídica».

La **STS, Sección 5ª, de 22 de septiembre de 2021 (rec. 1913/2020)**, fija doctrina relativa al momento de inicio del plazo de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial derivada de la declaración de nulidad de una licencia que conlleva la demolición de lo ilegalmente construido, cuando el interesado no estaba personado en el procedimiento judicial que dio lugar a la sentencia anulatoria.

La cuestión de interés casacional que determinó la admisión del recurso fue precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

"[...] si el plazo de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial derivada de la declaración de nulidad de una licencia que conlleva la demolición de lo ilegalmente construido debe situarse en el momento en que se dicta resolución judicial firme y ejecutiva que ordena la demolición de lo construido, o en el momento en que se notifica a la parte la sentencia que declara su nulidad."

A tal efecto la Sala toma en consideración la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su sentencia de 25/01/2000 (Caso Miragall Escolano y otros contra España) que guarda un claro paralelismo con el supuesto examinado pues, en ambos casos, no estaba personado el

interesado en el procedimiento judicial relativo a la sentencia anulatoria y que, resumidamente, señala que el derecho de acción o de recurso debe ejercerse a partir del momento en el que los interesados pueden efectivamente conocer las sentencias judiciales que les imponen una carga o podrían vulnerar sus derechos o intereses legítimos.

Y ello lleva a afirmar que el momento inicial del cómputo del plazo de prescripción habrá de determinarse en función de las peculiares circunstancias concurrentes en cada caso, pues no es indiferente a estos efectos que el afectado por la anulación de la licencia esté o no personado en el procedimiento judicial en el que se ha dictado o, en su caso, confirmado la sentencia anulatoria:

«Por tanto, no puede afirmarse con carácter general, a priori, que el momento inicial ha de situarse, siempre e indefectiblemente, en la fecha en que se pronuncia la sentencia, ni en la fecha en que ésta se notifica a la última de las partes personadas, ni en la fecha en que la sentencia alcanza firmeza, ni en la fecha en que se constata y declara formalmente en una diligencia posterior del letrado de la Administración de Justicia la firmeza de la sentencia que se habría producido en un momento anterior, ni -en su caso- en la fecha en que la sentencia se publica oficialmente.

Lo verdaderamente relevante es el momento en que el afectado tiene conocimiento de la sentencia firme anulatoria o pudo razonablemente conocer el contenido de la misma, lo que exigirá acreditar, analizar y valorar cuál ha sido la actuación del interesado, al objeto de verificar que ha observado un nivel de diligencia mínimamente aceptable al respecto y que se ha comportado en todo caso conforme a las exigencias de la buena fe».

En este caso, el plazo se computó desde el momento en que la sentencia de apelación que anula la licencia se notificó al representante del reclamante (este había comparecido en el procedimiento de instancia – recurso contencioso administrativo interpuesto por la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia frente al Ayuntamiento de Ferrol ante su inactividad de revisar la licencia-, pero no en el recurso de apelación).

5) Anulación de un acto de concesión de subvención

La **STS, Sección 5ª, de 4 de noviembre de 2022 (rec. 6834/2021)**, trata sobre el "*dies a quo*" del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de un acto de concesión de subvención.

En este caso, la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado tenía fundamento en la anulación judicial, previa declaración de lesividad, de una resolución del Consejo Superior de

Deportes que había concedido una subvención al Ayuntamiento de Igüeña para la ejecución de infraestructura y equipamientos deportivos.

La cuestión interés casacional objetivo para cuya determinación se admitió el recurso fue *“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”*.

La Sentencia de instancia (SAN 6ª de 20 de mayo de 2021 -rec. 290/2018-) no había declarado propiamente la extemporaneidad del recurso, sino que había considerado que “la pretensión de responsabilidad que se formula resulta prematura” o anticipada puesto que la subvención no se había devuelto por el Ayuntamiento reclamante y, por tanto, el daño no era efectivo.

Por tanto, el Tribunal Supremo comienza aclarando en la sentencia que lo que en realidad se suscita por las partes, 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, afirma 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 Ley 39/2015, al declarar de forma taxativa que el derecho a reclamar 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. Dicho esto, destaca como la Ley General de Subvenciones (LGS) distingue entre las 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, reservando para las 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. En este caso, 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. Y esa circunstancia tiene una indudable relevancia para la concurrencia de los presupuestos materiales de la responsabilidad, porque hasta esa resolución o

sentencia, no puede hablarse de realidad del daño, como elemento esencial de esta institución indemnizatoria.

Sin embargo, cuando procede el reintegro por la declaración de nulidad o anulabilidad de la resolución de concesión de la subvención, en cuyo caso habrá de procederse a la revisión de oficio o a la declaración de lesividad del acto de otorgamiento de la subvención, el plazo anual se iniciará desde la firmeza de la resolución o sentencia en que se declare la nulidad o anulabilidad, sin que pueda demorarse a una ulterior resolución, porque la única que procederá será, en su caso, la ejecución forzosa, propio de todo acto administrativo. De ahí que el 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 artículo 36 LGS.

6) Interrupción de la prescripción por solicitud de revisión de oficio

La STS, Sección 5ª, de 3 de junio de 2021 (rec. 4943/2019) da respuesta a la cuestión fijada en el auto de admisión consistente en determinar si el plazo de prescripción de un año establecido en el artículo 67.1, párrafo 2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la declaración por sentencia firme de la anulación de una disposición de carácter general, se interrumpe o no inicia su cómputo, por la existencia de una previa solicitud de revisión de oficio del acto de aplicación de la disposición anulada y hasta la resolución definitiva de dicho procedimiento en todas las instancias.

Respecto de la primera parte de esa cuestión, referida a si la solicitud de revisión de oficio, si ella misma, interrumpe o no el plazo de prescripción, da una respuesta afirmativa, tal y como razonó en la STS 333/21, de 10 de marzo (rec.2884/19).

Respecto de la segunda parte, precisa que debe entenderse que la pregunta se refiere a si la interrupción se produce hasta que recaiga resolución en el recurso de amparo formulado, y sostiene que el plazo de prescripción se interrumpe siempre que el perjudicado ejercite acciones en defensa de su derecho que no sean manifiestamente inidóneas o improcedentes para lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable.

Así la respuesta a la cuestión de interés casacional es: *«Recaída una sentencia firme desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación administrativa de una solicitud de revisión de oficio, la interrupción de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, iniciada ya con esa solicitud, se mantiene hasta la inadmisión de un*

recurso de amparo interpuesto contra dicha sentencia, siempre y cuando ese recurso de amparo, dadas las circunstancias del caso, no pueda ser tenido, calificado, como una reacción del perjudicado manifiestamente inidónea o improcedente para lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable».

IV.- La antijuridicidad del daño.

Entre los requisitos para que concurra responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos cobra especial relevancia la “antijuridicidad del daño”.

Al respecto, el art. 34.1 de la misma Ley 40/2015 determina:

«Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (...)».

La antijuridicidad del daño no se refiere a la conducta del agente productor del daño, sino que se traslada al ámbito subjetivo del perjudicado, en cuanto lo determinante es que el daño ocasionado --que debe ser evaluable, efectivo, individualizado y acreditado-- no deba ser soportado por el ciudadano, en palabras del precepto antes mencionado, que no tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley.

La antijuridicidad constituye, así, la falta de justificación del daño, es decir, la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular y le imponga el deber de soportarlo.

El dilema está en cuando existe ese deber de soportar el daño, teniendo en cuenta que lo que caracteriza al deber frente a la obligación es que, en aquel, a diferencia de la segunda, no existe un mandato imperativo de una norma, sino una consecuencia inherente de la misma. Es decir, lo que caracteriza al deber frente a la obligación es que esta se impone de manera expresa por la norma, en tanto que el deber no tiene ese mandato imperativo, pero tiene efectos jurídicos. (sentencia 437/2021, de 24 de marzo y STS de 16 de junio de 2021 (rec. 3070/2020).

Ese deber puede tener como fundamento diversas causas, 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.

A) La doctrina del “margen de discrecionalidad” o “margen de tolerancia”.

En aquellos supuestos en los que 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 autora o por los Tribunales.

No obstante lo anterior, 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"*

Ello ha sido interpretado por una reiterada jurisprudencia de este Tribunal Supremo (por todas, sentencias 1999/2017, de 18 de diciembre, dictada en el recurso 1845/2016; y 297/2018, de 27 de febrero, dictada en el recurso 2981/2016;) en el sentido de que para que la anulación de una resolución administrativa genere, por sí misma, responsabilidad patrimonial se exige que la decisión administrativa anulada no 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 [(sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2022, RC 6834/2021), insistiéndose en que no sólo debemos estar ante una actuación razonable sino además razonada (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2014, Rec. 476/2013)].

Esta doctrina del “margen de tolerancia” o “margen de discrecionalidad” vinculada a la actuación razonable de la Administración pareció considerarse superada en la **STS de 15 de junio de 2010 (rec . 6292/2006)** en la que, de hecho, dice taxativamente que se trataba de una doctrina antigua ya abandonada por la jurisprudencia, con cita de determinadas sentencias en que así se constataba. Sin embargo, la **STS de 27 de septiembre de 2017 (rec. 1777/2016)**, declara expresamente que *“No es cierto que este Tribunal haya abandonado la mencionada doctrina vinculada a la actuación razonable de la Administración cuando ejercita potestades que le confiere la norma habilitante de manera discrecional. Basta para ello con citar la más reciente jurisprudencia de este Tribunal Supremo para concluir en la plena vigencia de dicha doctrina, como ponen de manifiesto las sentencias de 16 de septiembre de 2009 (recurso de casación 9329/2004) y la más reciente sentencia 2425/2016, de 14 de noviembre (recurso de casación 3791/2015), que precisamente la examina y delimita, para concluir que no comportaba, en aquellos supuestos, reconocer la exclusión de la antijuridicidad, pero aceptando que es admisible dicha doctrina”*.

Y en referencia a lo declarado en la Sentencia de 15 de junio de 2010, señala que la misma, pese a lo que dice, no deja de reconocer la posibilidad de que existan *"supuestos, ciertamente poco frecuentes, en que exista el deber jurídico de soportar el daño causado por un acto administrativo no ajustado a derecho o, dicho de otro modo, que el daño no sea antijurídico a pesar de que sí lo sea el acto administrativo que lo ocasiona."*

Así, la doctrina del margen de tolerancia se ha aplicado tanto cuando el acto anulado generador del perjuicio comporta el ejercicio de potestades discrecionales como en el caso de valoración de conceptos jurídicos indeterminados y del ejercicio de potestades regladas.

En el primer caso, se entiende que en tales supuestos es el propio Legislador que ha configurado esas potestades discrecionales el que ha establecido un margen de actuación a la Administración para que decida conforme a su libre criterio dentro de los márgenes de los elementos reglados; de ahí que siempre que en esa decisión discrecional se mantenga en los términos de lo razonable y se haya razonado, no puede estimarse que el daño sea antijurídico, generando el derecho de resarcimiento. Es decir, sería la propia norma que configura esas potestades discrecionales la que impondría ese deber de soportar los daños ocasionados por el acto, siempre que la decisión adoptada fuese razonable y razonada y se atuviera a los elementos reglados que se impongan en el ejercicio de esas potestades, por más que resulte posteriormente anulado en vía contenciosa o incluso en la misma vía administrativa.

Pero también el caso de los actos que no tengan carácter discrecional "habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotadora alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa. Si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión."

E incluso resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento

patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita. (STS de 26 de octubre de 2011 -rec. 188/2009-).

En relación con actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales, mediante **ATS de 25 de enero de 2024 (rec. 3246/2023)** se ha admitido un recurso de casación fijando como cuestión que presenta interés casacional si esta doctrina es aplicable en el caso de anulación de actos producidos por silencio administrativo positivo:

“Determinar si resulta aplicable la doctrina que excluye la responsabilidad patrimonial en los casos de anulaciones de actos discrecionales siempre que sean razonables y estén razonados (doctrina del margen de discrecionalidad) a los actos administrativos producidos por silencio administrativo positivo y, en su caso, los requisitos para su aplicación”.

En este caso, la reclamación de responsabilidad patrimonial deriva de la anulación por la STSJA de 14 de octubre de 2014 de un Estudio de Detalle de un inmueble presentado por una sociedad y aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Málaga por silencio administrativo positivo.

La misma Sala del TSJA desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial señalando que la razón por la que se anuló el Estudio de Detalle fue porque *“(...) entendimos en su día que, de entre las diferentes opciones de las que disponía la Administración, había escogido una sin razonar de forma debida o suficiente dicha elección, por el hecho de no contemplar otras posibilidades que pudieran haber resultado más coherentes con la armonía del paisaje y del conjunto edificatorio y vegetal de carácter histórico que se encuentra en el ámbito de dicho Estudio. Esto es, entre diferentes opciones admisibles (al existir a tal efecto variados criterios valorativos para cuya determinación disponía la Administración de un margen de apreciación), la Administración se decantó por una de ellas sin explorar suficientemente otras, actuación que si bien consideramos contraria a derecho (por vulnerar las normas anteriormente citadas), no cabe calificar de carente de razonabilidad ni carente de razonamiento. Por el contrario, entendimos que dicho razonamiento resultaba "escaso" o "impropio" (o, dicho de otra forma, desacertado), pero en ningún caso inexistente; sin que tampoco llegásemos a afirmar que, una vez exploradas otras alternativas, hubiese que descartar -sin más- la razonabilidad de la en su día aprobada por silencio.*

Atendiendo a todo lo anteriormente expuesto, deducimos que la anulación judicial del Estudio de Detalle -promovido por la mercantil apelante- no comporta

un daño antijurídico, al existir el deber jurídico de soportar los posibles perjuicios que derivasen de tal anulación de actos o normas (en este caso, un instrumento de planeamiento) para cuya aprobación deba procederse por parte de la Administración a la valoración de criterios en los que -como en este caso- dispusiera de un cierto margen de apreciación y la hubiera realizado de forma razonada y razonable (por más que finalmente se entendiese errónea o equivocada). Ello nos conduce a la anunciada estimación del recurso de apelación entablado por el Ayuntamiento, a la revocación de la Sentencia recurrida y a la desestimación del contencioso-administrativo en su día formulado".

La empresa recurrente en casación entiende que puede existir contradicción entre lo resuelto por la Sala de Andalucía y la doctrina del Tribunal Supremo sobre el margen de discrecionalidad, pues en los supuestos de silencio administrativo positivo, al no concurrir motivación expresa, el requisito de que el acto sea no sólo razonable, sino también razonado, puede ponerse en cuestión.

Y por lo que se refiere a los actos dictados en el ejercicio de potestades regladas, la **STS de 18 de junio de 2020 (rec. 3959/2019)** aborda la cuestión de si cabe apreciar responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, derivada de actos administrativos confirmados por sentencia judicial en los casos de cambio de criterio en la vía administrativa acaecido después de dicha confirmación judicial por sentencia firme.

Dos son las cuestiones que se plantean en esta sentencia:

En primer lugar, la protección de la cosa juzgada y de la seguridad jurídica como obstáculos para que prospere la acción resarcitoria (planteadas por el Abogado del Estado)

En segundo lugar, la antijuridicidad del daño.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, después de recordar su jurisprudencia que ha sostenido que la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración no es una vía adecuada para revisar sentencias firmes ni actuaciones administrativas firmes (SSTS de 28 de septiembre de 2011, rec. 4680/2007, FJ 4º; o de 11 de octubre de 2016, rec. 2046/2015, FJ 4º, in fine, entre otras); pone de manifiesto que «*en este caso, dados los términos en los que aparece planteada la acción, no es tal revisión lo que se pretende por el reclamante porque, en puridad, el objeto de su pretensión no es la anulación de la actuación administrativa a la que se atribuye el perjuicio confirmada por la sentencia firme dictada en su día, pretensión que estaría excluida por la fuerza de la cosa juzgada (art. 222.1 LEC), sino el derecho a ser indemnizado por el daño causado en su patrimonio por aquella actuación administrativa judicialmente confirmada por entender que no tiene el deber jurídico de soportarlo debido al cambio de criterio posterior por parte de la Administración,*

producido después de aquella firmeza, que habría convertido aquel daño en un daño antijurídico. Por tanto, en el planteamiento del reclamante, no es tanto la cosa juzgada la que está en juego, sino si es posible derivar el requisito de la antijuridicidad del daño de un cambio de criterio por parte de la Administración cuando el criterio anterior al que, en definitiva, se atribuye el perjuicio fue, también antes, confirmado por sentencia firme. O, dicho de otro modo, si en estos casos la firmeza de aquella sentencia excluye, no ya el ejercicio mismo de la acción resarcitoria, sino uno de los requisitos para que ésta prospere, el de la antijuridicidad del daño».

Centrada así la cuestión en la antijuridicidad del daño recuerda la doctrina jurisprudencial que alude a la razonabilidad de la actuación administrativa como elemento determinante de la exclusión del carácter antijurídico del daño. Y señala que cuando esa razonabilidad ha de predicarse del **ejercicio de potestades regladas** y, más específicamente, cuando se trata del ejercicio de potestades tributarias, también resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten con los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. Esta idea cobra especial fuerza tratándose de la Administración tributaria, a la que el constituyente y el legislador demandan una actitud activa consistente en comprobar, investigar, inspeccionar y, si procede, corregir los hechos de los administrados con trascendencia fiscal." (STS de 14 de julio de 2008, rec. 289/2007, FJ 5).

Partiendo de esta premisa, si de la sola declaración de ilegalidad de la actuación de la Administración no se sigue de forma automática el deber de reparación, sino que es preciso analizar si la actuación administrativa, a pesar de haber sido anulada, se movió dentro de los estándares de razonabilidad que ha de predicarse de una Administración llamada a servir a los intereses generales, señala que *"forzoso será concluir, a la inversa, que del solo cambio de criterio de la Administración, que convertiría en ajustado a la norma lo que antes se entendió contrario a la misma, tampoco es posible deducir de forma automática un deber de reparación, pues será necesario examinar en cada caso la razonabilidad de la actuación administrativa a la que se imputa el daño, examen en el que debe necesariamente apreciarse su confirmación jurisdiccional, pues, en principio, no parece fácil sostener que una actuación administrativa confirmada por sentencia firme pueda tildarse de irrazonable"*.

Una vez sentado lo anterior, pasa a analizar la razonabilidad de la actuación de la Administración a la que se imputa el daño en este supuesto en el que la cuestión controvertida consistía en determinar si conforme a lo dispuesto

en la disposición adicional única de la Ley 9/1998, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (según redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre), para que el representante aduanero que actúa por cuenta del importador pueda obtener la devolución por la Administración del IVA satisfecho a la importación que el importador, deudor del IVA, no le ha reembolsado, es necesario o no que sea el propio representante aduanero el que haya efectuado el pago directo de dicho impuesto, esto es, que haya sido el propio representante aduanero el autor material del pago del impuesto o si puede haber realizado el pago un tercero.

En el caso de autos se habían presentado, por cuenta del importador, las declaraciones a la importación por un agente aduanero ("González Gaggero, S.L.") que no era el que materialmente había efectuado el pago del IVA a la importación que había sido satisfecho por un tercero ("Saner Transportes Internacionales, S.A."). Al solicitarse por el agente aduanero que presentó las declaraciones ("González Gaggero, S. L.") la devolución del IVA satisfecho a la importación por no haber sido reembolsado por el importador, deudor del impuesto, la Administración tributaria la denegó, al amparo de la citada disposición adicional, por no cumplirse el requisito de que el agente de aduanas hubiese efectuado el pago, ya que lo realizó un tercero, "Saner Transportes Internacionales, S.A", con lo que tenía la consideración de pago efectuado por un tercero, en el sentido del art. 33 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio. Dicho pago beneficiaba únicamente al importador, deudor del IVA, que quedaba liberado del mismo, y no se entendía efectuado por cuenta del representante aduanero.

Estos acuerdos denegatorios fueron confirmados, primero, en reposición, después, ante el TEAR de Andalucía y, luego, por sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla de 6 de marzo de 2015, que adquirió firmeza, en la que se compartía el razonamiento medular efectuado por la Administración.

Tras ello, en actuaciones ajenas a las descritas, el Tribunal Económico Administrativo Central, con fecha 21 de mayo de 2015, dictó resolución en recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio (art. 242 LGT) en el que, tras reflejar las posturas divergentes de diversos Tribunales Económico Administrativos regionales, sostuvo que "... a efectos de lo establecido en la disposición adicional única de la Ley 9/1998 (...), la exigencia absoluta de identidad entre el representante de aduanas y el autor material del pago del IVA supone una restricción indebida de las posibilidades que la Ley General Tributaria otorga para que el representante aduanero, en tanto que obligado tributario, actúe por medio de representante voluntario en los términos señalados en el artículo 46 de esta Ley".

Tras dictarse esta resolución del TEAC, en noviembre de 2015, los recurrentes en la instancia, "González Gaggero, S. L." y "Saner Transportes Internacionales, S.A.", presentaron la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Y finalmente, el inicial criterio de la Administración tributaria fue definitivamente descartado por la STS de 23 de mayo de 2018, rec. 2052/2017, en la que tras destacarse que "la justificación del interés casacional viene dada fundamentalmente por la existencia de dos soluciones contradictorias", se fija como interpretación casacional que "a) El documento acreditativo del pago del impuesto es suficiente y permite, por sí sólo, que el agente de aduanas obtenga la devolución. b) el pago por persona interpuesta, distinta del agente de aduanas o del importador, produce efectos para obtener el reembolso con arreglo a la disposición adicional única de la Ley 9/1998."

De las circunstancias expuestas concluye que *«Del camino sufrido por la interpretación de la disposición adicional única de la Ley 9/1998, que acabamos de describir sólo cabe concluir que la inicial interpretación de la Administración a la que se atribuye el daño por el que se reclama, aun no siendo la finalmente acogida por el Tribunal Supremo, no puede tildarse de irrazonable, arbitraria, desproporcionada o carente de justificación. De lo razonado de la misma da cuenta no sólo el hecho de que fuera confirmada por sentencia firme, sino que dicha interpretación fue asimismo acogida por diversos Tribunales Económico Administrativo regionales, así como por otros Tribunales Superiores de Justicia, hasta el punto de que fue precisamente el mantenimiento de dos corrientes interpretativas de una cuestión compleja la que ha determinado que tuvieran que activarse los mecanismos ordinarios previstos en nuestra legislación en garantía de la seguridad jurídica para conseguir la unidad en la interpretación del ordenamiento, primero, en vía administrativa ante el TEAC mediante el recurso de alzada para la unificación de doctrina (art. 242 LGT) y, luego, ante el Tribunal Supremo, en cuyas respectivas resoluciones se reconoce la existencia de tales divergencias interpretativas y en ninguna de ellas se tilda la tesis contraria a la definitivamente acogida, ni cabe deducirlo de su argumentación, de manifiestamente infundada, irrazonable o arbitraria.*

Se trata, en suma, el inicial criterio mantenido por la Administración, de una interpretación razonada y argumentada con criterios lógicos y no arbitrarios, de una cuestión compleja, ajustada a la potestad que se estaba ejercitando y a los intereses generales a los que estaba encaminada, que fue llevada a cabo cuando aún no existía criterio interpretativo fijado ni por el supremo órgano revisor en vía económico administrativa, el TEAC, ni por el Tribunal Supremo, que fue, además, refrendada por diversos Tribunales Superiores de Justicia y, dentro de éstos, por la sentencia firme que afectó a los interesados aquí concernidos. Circunstancias, todas ellas, que ponen de relieve una actuación de la Administración que se ha producido dentro de los márgenes ordinarios o de

los estándares esperables de una organización pública que debe servir a los intereses generales con objetividad, eficacia y sometimiento a la ley y al Derecho, evitando la arbitrariedad (arts. 103.1 y 9.3 CE), que justifican el sacrificio individual que pueda derivarse del cambio de criterio que analizamos, sin que la puesta en marcha de los mecanismos ordinarios previstos en nuestro ordenamiento jurídico para la uniforme interpretación del ordenamiento jurídico, con las modulaciones y cambios de criterio que necesariamente conlleva, permita, por si sola y con abstracción de las circunstancias concurrentes, convertir en indemnizable toda la actuación anterior compensando a los afectados con cargo a los presupuestos públicos, con riesgo de paralización de la actuación de la Administración. Por ello, en estos casos se impone el sacrificio individual por los daños que puedan haberse derivado de tales cambios de criterio».

B) La actuación del perjudicado

A la hora de valorar la antijuridicidad del daño se ha considerado determinante la misma actuación de los perjudicados, de modo que 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, se ha rechazado la antijuridicidad.

Al respecto, podemos destacar -entre las últimas- dos sentencias del Tribunal Supremo en materia contractual, en concreto sobre la revisión de oficio de contratos públicos.

La **STS de 16 de junio de 2021 (rec. 3070/2020)** tiene por objeto determinar la eventual procedencia de la acción de responsabilidad patrimonial en el marco de expedientes de revisión de oficio de contratos públicos, respecto al requisito de la antijuridicidad de los daños irrogados al contratista como consecuencia de la tramitación de diversos expedientes de revisión de oficio ilegales, anulados judicialmente, cuando a pesar de ello, finalmente la Administración revisa el contrato y lo declara nulo.

Centra el objeto del recurso en la antijuridicidad, vinculada a la ausencia de un deber del perjudicado de soportar el daño, y, teniendo en cuenta lo previsto en el art. 106.4 LPACA, la concreción de cuando exista dicho deber remite a las concretas circunstancias del caso, siendo obligado discriminar si es el propio perjudicado el que ha colaborado en la causa de nulidad. Y concluye que: cuando en la adjudicación de un contrato se procede a la revisión de oficio por incurrir dicha adjudicación en causa de nulidad de pleno derecho, siempre que el contratista haya sido participe en los actos que sirven de presupuesto a esa declaración de nulidad, no puede considerarse que el daño que pudiera haberse ocasionado con la ejecución del contrato luego declarado nulo, sea antijurídico a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración contratante;

tan siquiera los ocasionados con la previa tramitación de procedimientos de revisión de oficio que fueron anulados antes de la declaración definitiva de nulidad. Pues resulta evidente que quien ha colaborado en la causa de la nulidad del acto, del contrato en este caso, con actos decisivos, no puede considerarse que sufra un daño que no debía soportar, porque comportaría un enriquecimiento injusto pretender que el daño sea soportado solo por la Administración, cuando en la nulidad, en la causación del perjuicio, ha intervenido el mismo perjudicado.

En el caso de autos, entiende que la mercantil recurrente provocó la adjudicación del contrato que resultó luego nulo por el hecho de concurrir a su adjudicación por el contrato negociado sin publicidad. Esa adjudicación, en sí misma considerada, no comportaba nulidad alguna; lo relevante fue que inmediatamente después de dicha adjudicación legal --cinco días--, se hicieran ampliaciones del objeto del contrato que elevaban su objeto a más de diez veces el valor inicial, lo cual sí hacía nulo el acto de adjudicación por nulidad del procedimiento de adjudicación. Y en esa causa de nulidad provocada en el devenir del contrato si fue necesaria y existió la intervención de la misma perjudicada, es decir, es esta intervención directa en la causa de nulidad la que es relevante a los efectos de decantar la antijuridicidad del daño.

La **STS, Sección 5ª, de 21 de diciembre de 2021 (rec. 5676/2020)**, resuelve la cuestión de interés casacional consistente en "determinar si la declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, constituye título jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos, o, por el contrario, nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad contractual".

El Tribunal Supremo tras recordar su jurisprudencia sobre la distinción entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad patrimonial (de naturaleza extracontractual) que deriva de su fuente misma: en un caso, el contrato y en el otro la misma ley; considera que la declaración de nulidad de los contratos debe llevar aparejada la depuración de las pertinentes responsabilidades bajo el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, pues ello es lo que se desprende del artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.

Razona que, *"cuando la empresa reclama por la vía de la responsabilidad patrimonial los daños sufridos, está asumiendo que éstos fueron generados por la declaración de nulidad de los contratos. Esa declaración, efectuada por la Administración en virtud de la potestad que le reconoce al efecto el artículo 106 de la Ley 39/2015 (en consonancia con el artículo 102 de la Ley 30/1992), puede servir de título habilitante para reclamar por la vía de la*

responsabilidad patrimonial de la Administración los daños ocasionados, en la medida en que comporta un reconocimiento explícito por parte de la Administración de que su actuación fue "anormal", esto es, no ajustada a Derecho.

Por tanto, la declaración de nulidad de los contratos celebrados puede constituir título jurídico idóneo para reclamar a la Administración por vía de la responsabilidad patrimonial, pero, al hacerlo, la empresa debe someterse, necesariamente, al régimen jurídico de dicha responsabilidad patrimonial, que es distinto al de la responsabilidad contractual.

Y ello quiere decir que la empresa no goza de un derecho incondicionado a ser indemnizada. Solo tendrá derecho a ser indemnizada por los daños sufridos por la declaración de nulidad si demuestra la concurrencia de los requisitos exigidos normativa y jurisprudencialmente al efecto, entre los que cabe destacar -por lo que ahora interesa- el de la antijuridicidad del daño, que comporta que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño de acuerdo con Ley, como establece el actual artículo 34.1 de la Ley 40/2015 (en consonancia con lo dispuesto en el anterior artículo 104.1 de la Ley 30/1992)".

Y en el supuesto enjuiciado considera que, si bien el cauce de la responsabilidad patrimonial utilizado por la empresa para reclamar es el adecuado y la declaración de nulidad de los contratos comporta un reconocimiento explícito por parte de la Administración de que su actuación no fue ajustada a Derecho, no existe antijuridicidad del daño teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: (i) la declaración de nulidad de los contratos fue la consecuencia lógica de haberse celebrado éstos prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido al efecto; (ii) la reclamante tuvo una participación esencial y voluntaria en la generación de la causa de la nulidad de los contratos; y (iii) la reclamante consintió la revisión de oficio acordada al efecto.

Añadiendo que *"apreciar en este caso esa antijuridicidad supondría contrariar las reglas de la lógica jurídica y del principio de la buena fe, que exige que las partes observen la debida coherencia en sus comportamientos procesales"*.

Asimismo, en materia de concesión de subvenciones, la **STS de fecha 4 de noviembre de 2022 (rec. 6834/2021)** antes citada, rechaza la antijuridicidad del daño en este 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. 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 la subvención no le fue concedida sino después de celebradas dichas pruebas. Y fue entonces cuando el Ayuntamiento solicita el cambio del objeto de la subvención ya

otorgada. Así, 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.

Señala el TS que 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.