

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Les reclamacions pel no atorgament o per la denegació de subvencions (part I)

12-05-2022

Les expectatives sobre la recepció d'un ajut públic generen, a vegades, una sèrie de conflictes, sobretot quan s'han fet inversions lligades a subvencions esperades i no atorgades -que s'accentua quan l'Administració ha anat efectuant aportacions a un determinat projecte. Aquests conflictes se solen vehicular a través de reclamacions patrimonials, però aquesta no sempre és la via adequada.

En aquest sentit, cal diferenciar dos tipus de reclamacions:

- Les que es desprenen del silenci en l'atorgament directe i extraordinari (sense concurrència pública) d'una subvenció compromesa. En aquest supòsit, el principi de confiança legítima en l'actuació de l'Administració hi té un paper important.
- Les que es desprenen de la denegació de subvencions de concurrència competitiva. En aquest cas la reclamació patrimonial no és la via adequada, per la qual cosa la veurem en un apartat posterior.

En el primer supòsit, la reclamació patrimonial sí que és una via vàlida per reclamar els eventuais danys ocasionats, ara bé, cal que es donin tots els requisits establerts legalment. Un d'aquests, la imputabilitat, és clau per resoldre el conflicte.

En els articles 32 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, a la qual remet, de manera genèrica, l'article 54 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), es fa referència constitucional a l'article 106.2 de la LRBRL.

Conforme a la jurisprudència del Tribunal Suprem i a la doctrina del Consell d'Estat, la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública exigeix que concorrin els requisits següents:

- a. L'existència d'un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o grup de persones.
- b. El caràcter antijurídic del dany, en el sentit que la persona que el pateix no tingui el deure jurídic de suportar-lo, d'acord amb la llei.
- c. La imputabilitat a l'Administració de l'activitat danyosa, és a dir, la integració de l'empleat públic en el marc de l'organització administrativa a la qual pertany o la titularitat pública del servei o activitat en l'àmbit de la qual es produeix el dany.

- d. La relació de causa-efecte entre l'activitat administrativa i el resultat danyós, nexa causal que implica la necessitat que el dany sigui conseqüència del funcionament normal o anormal d'un servei públic o d'una activitat administrativa en relació directa i immediata.
- e. L'absència de força major.
- f. No haver transcorregut un any des del moment en què es va produir el fet causant.

En l'esfera de les administracions locals, l'article 54 de la LRBRL estableix que “Les entitats locals responen directament dels danys i perjudicis causats als particulars en els seus béns i drets a conseqüència del funcionament dels serveis públics o de l'actuació de les seves autoritats, funcionaris o agents, en els termes establerts a la legislació general sobre responsabilitat administrativa”. Aquest precepte és reproduït, pràcticament de manera literal, per l'article 223 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/86, de 28 de novembre. També cal atènyer-se al que regula l'article 174 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i els articles 81-87 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

No obstant l'anterior, la jurisprudència modula el caràcter objectiu de la responsabilitat patrimonial, en rebutjar que la mera titularitat del servei determini la responsabilitat de l'Administració respecte de qualsevol conseqüència lesiva relacionada amb el que es pugui produir.

La Sentència del Tribunal Suprem (STS) de 5 de juny de 1998 declara que:

“La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas convierta a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.”

Aquest mateix criteri es recull també en altres resolucions: sentències de 13 de setembre de 2002, de 30 de setembre i 14 d'octubre de 2003, i de 17 d'abril de 2007.

Com he apuntat, l'element clau en aquestes reclamacions és la imputabilitat del dany, que prové de la vulneració del principi de confiança legítima, com analitza la Comissió Jurídica Assessora en el Dictamen 306/2020, de 17 de desembre.

Aquest principi, regulat en l'article 3.1 de la Llei 40/2015 i l'article 31.2 de la Llei 26/2010, implica un límit en l'actuació administrativa en benefici de la seguretat jurídica i la interdicció de l'arbitrarietat tal com estableix l'article 9.3 de la Constitució espanyola.

Quant a la generació de confiança en l'administrat o administrada que percebrà una subvenció, la STS de 22 de febrer de 2016, Secció Quarta, Sala Contenciosa Administrativa, assenyalava el següent:

“La Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en las propias decisiones anteriores de la Administración. Cuando se confía en la estabilidad de su criterio, evidenciado en múltiples actos anteriores en un mismo sentido, que

lleva al administrado a adoptar determinadas decisiones, se genera una confianza basada en la coherencia del comportamiento administrativo, que no puede defraudarse mediante una actuación sorprendente. La invitación a formalizar una subvención y las actuaciones posteriores necesarias y favorables, todas ellas, a su conclusión, forja una fundada esperanza de lo que era razonable y coherente esperar.

Conviene tener en cuenta que confianza legítima requiere, en definitiva, de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente (3).”

Aquest principi és aplicable, no quan es produeixi qualsevol tipus de convicció psicològica subjectiva en el particular, sinó quan aquesta “confiança” es basa en signes o fets externs produïts per l'Administració prou concloents, perquè indueixin racionalment aquell a confiar en l'actuació administrativa concreta i moguin la seva voluntat a dur a terme determinats actes i inversions de mitjans personals o econòmics.

Per tant, el principi de confiança legítima, connectat amb l'antijuridicitat del dany, permet aplicar el procediment de responsabilitat patrimonial en aquests casos. En canvi, com ja he dit més amunt, quan es tracta de la denegació d'una subvenció de concurrència competitiva, la reclamació patrimonial no és la via idònia.



Joan Manel Ferrera Izquierdo

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú