

Dictamen n°: **371/19**
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.10.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de octubre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. en representación de la congregación de religiosas Jesús-María, titular del colegio concertado Casa de Jesús María, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios sufridos que atribuye a la denegación de la renovación del concierto educativo mediante Orden 2730/2013, de 28 de agosto, de la citada consejería, posteriormente anulada en vía judicial.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la persona citada en el encabezamiento de este dictamen, registrado de entrada en la Comunidad de Madrid el día 28 de febrero de 2018.

En el escrito de reclamación se detalla que el centro educativo reclamante ostenta la condición de colegio privado concertado y que en el curso escolar 2012/2013 disponía de 2 unidades (1º y 2º) del Ciclo

de Formación Profesional de Grado Superior en régimen de concierto educativo.

Según el relato de la reclamación, en el año 2013 solicitó la renovación del concierto en el marco de la Orden 297/2013, de 8 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, si bien la solicitud fue denegada con carácter general para todas las unidades de 1º de Formación Profesional de Grado Superior impartidas en centros privados concertados de la Comunidad de Madrid mediante la Orden 2730/2013, de 28 de agosto, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (en adelante, Orden 2730/2013).

El reclamante expone que contra la referida Orden interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 julio de 2015, confirmada en casación por Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2017.

Por lo que se refiere al daño causado, el escrito de reclamación explica que al no renovarse el concierto educativo el centro escolar tuvo que realizar un reajuste de profesores y horas lectivas. Señala que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas firmaron un acuerdo para apoyar el mantenimiento de empresas y de empleo en el ámbito de los centros de Formación Profesional de Grado Superior afectados por la no renovación de conciertos a partir del curso 2013/2014, que tenía por objeto establecer las medidas laborales aplicables entre las que se incluía la del despido por causa objetiva con las correspondientes indemnizaciones.

En concreto para la entidad reclamante dichas medidas laborales de ajuste en los cursos 2013/2014 y 2014/2015 supusieron unas indemnizaciones de 30.013,61 euros (13.318,44 euros, por reducción de jornada y 16.695,17 euros, por extinción de la relación laboral).

Por último detalla que la titularidad del centro alcanzó un acuerdo verbal con la Comunidad de Madrid para solucionar la situación creada tras el fallo del Tribunal Supremo. Subraya que dicho acuerdo comportaba por un lado la restitución del concierto teniendo en cuenta la oferta existente en el curso 2016/2017 y por otro lado la reparación económica por las indemnizaciones satisfechas al profesorado. Señala que en cuanto a lo primero la reclamante suscribió un convenio con la Comunidad de Madrid en el mes de junio de 2017 por el que se daba por cumplido el acuerdo en cuanto a la concertación del Grado Superior y en cuanto a las indemnizaciones señala que pretende ser resarcida en virtud de este procedimiento de responsabilidad patrimonial.

La entidad reclamante acompaña su escrito con la copia del poder de representación del firmante del escrito de reclamación; documentación acreditativa de las indemnizaciones satisfechas; copia de las resoluciones judiciales citadas en el escrito y de los acuerdos que se mencionan en el mismo.

En virtud de lo expuesto y la documentación aportada solicita una indemnización en la cuantía anteriormente citada correspondiente a las indemnizaciones pagadas al profesorado.

SEGUNDO.- Del examen del expediente se extraen los siguientes hechos que se consideran de interés para la emisión del dictamen:

La entidad religiosa reclamante es titular de un centro educativo privado concertado que hasta el curso escolar 2012/2013 mantenía un convenio con la Comunidad de Madrid para la financiación del ciclo formativo de Formación Profesional de Grado Superior de “*Educación Infantil*”.

Por Orden 297/2013, de 8 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, modificada por Orden 1274/2013, de 19 de abril, se aprobó el procedimiento para la suscripción de los conciertos educativos durante el período comprendido entre los cursos 2013-2014 al curso 2016-2017, tanto de aquellos que se suscribieran por primera vez como los que se aprobaran por renovación de los conciertos cuya vigencia finalizaba con el curso 2012-2013.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en base a la disponibilidad presupuestaria existente para el ejercicio 2013, mediante acuerdos de 18 de julio y 1 de agosto de 2013, autorizó el número máximo de unidades a concertar para las enseñanzas de Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria, Especial, Bachillerato y Formación Profesional.

Vistos los expedientes de solicitud de renovación y acceso al régimen de conciertos, y teniendo en cuenta que el crédito disponible para sufragar la enseñanza concertada para el ejercicio 2013 no permitía aprobar todas las solicitudes presentadas, mediante Orden 2730/2013, se denegó la renovación del concierto para todas las unidades de 1º de Formación Profesional de Grado Superior, entre las que se incluían las de la entidad reclamante.

Por Resolución de 4 de diciembre de 2013 de la Dirección General de Empleo se registró y publicó el Acuerdo para apoyar el mantenimiento de empresas y de empleo en el ámbito de los centros de formación profesional de grado superior afectados por la no renovación de los conciertos a partir del curso 2013/2014. En el mencionado acuerdo se estableció el marco para que los centros y trabajadores afectados por el cambio de financiación en las enseñanzas procurasen el mantenimiento en el empleo y fijaran las correspondientes medidas de ajuste en las plantillas del profesorado.

La entidad reclamante llevo a cabo un ajuste de su plantilla, reduciendo la jornada laboral de tres de sus profesores y extinguiendo la relación laboral con otros cinco docentes.

La titular del centro educativo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden 2730/2013 en cuanto a la decisión relativa a la denegación de la renovación de los Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Superior de 2 unidades correspondientes al ciclo de "*Educación Infantil*", impugnando indirectamente las Órdenes 297/2013 y 1274/2013, así como los acuerdos de 18 de julio y 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Mediante Sentencia de 24 de julio de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se estimó parcialmente el recurso anulando la Orden 2730/2013 al acoger el primer motivo impugnatorio vertido en la demanda relativa a la insuficiente motivación de la orden recurrida. Dicha sentencia fue confirmada en casación por Sentencia de 21 de marzo de 2017 del Tribunal Supremo.

El 16 de junio de 2017 el consejero de Educación, Juventud y Deporte y la entidad religiosa firmaron un acuerdo para la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo. En la parte expositiva del acuerdo se indica que es voluntad de las partes dar cumplimiento a la referida sentencia por lo que se hace preciso arbitrar el procedimiento y las obligaciones que en orden a su ejecución asumen las partes. En dicho expositivo ambas partes reconocen que el cumplimiento "*como consecuencia del tiempo transcurrido, presenta dificultades*" y "*que la ejecución en sus propios términos daría lugar a un resarcimiento económico que, por sí mismo, no satisfaría la pretensión del centro de continuar impartiendo las enseñanzas objeto de recurso. Por otro, el cumplimiento de la sentencia también debe atender al interés general que persigue la Comunidad de Madrid, por lo que resulta imprescindible*

garantizar una prestación efectiva y eficiente del servicio público de educación. Por ello, ambas partes consideran que este acuerdo ha de enmarcarse en el periodo de concertación que se inicia a partir del curso 2017-2018". En virtud de la cláusula segunda del convenio la Comunidad de Madrid reconoció el derecho de la entidad religiosa al sostenimiento con fondos públicos de las unidades que se concretaban en el anexo del acuerdo para los ciclos formativos de Formación Profesional de Grado Superior de "*Educación Infantil*". La vigencia del acuerdo se estableció en la cláusula séptima desde el curso 2017/2018 hasta el 2020/2021, considerando ejecutada la sentencia una vez finalizado dicho periodo.

TERCERO.- Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Obra en el expediente que se notificó a la entidad reclamante un requerimiento para que aportara la documentación acreditativa de la indemnización satisfecha a una de las profesoras. Consta que el referido requerimiento fue atendido el 9 de abril de 2018.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de 20 de abril de 2018 del director general de Becas y Ayudas al Estudio en el que tras relatar los antecedentes del caso, señala que las decisiones de reducción de jornada laboral y de extinción de las relaciones laborales se enmarcan en el acuerdo pactado entre representantes de ambas partes, sin que ninguno de los profesores afectados plantearan demandas en vía laboral frente a la empresa y la Administración educativa, a lo que vendrían obligados en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del VI convenio colectivo de 30 de agosto de 2013 para empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos. Por ello considera que no existe

relación de causalidad entre la no renovación del concierto y el abono de las indemnizaciones.

Por otro lado el informante explica que el acuerdo firmado en el año 2017 para el cumplimiento de la sentencia dio prioridad a garantizar una prestación efectiva del servicio educativo a partir del curso 2017-2018 en régimen de concierto y que en caso de estimar la reclamación se estaría defraudando el acuerdo. No obstante considera que debe valorarse la anulación judicial de la Orden 2370/2013, que ha dejado sin amparo legal la no renovación de los conciertos. Subraya que en caso de considerarse la estimación de la reclamación en base a dicho argumento habría que valorar la incidencia en el resto del profesorado de este y de otros centros que no obtuvieron la renovación del concierto. En este sentido recuerda que se tramitaron tres solicitudes de responsabilidad patrimonial de profesores de otro centro concertado, que además habían formulado demanda en vía laboral, y que fueron inadmitidas. Además señala la existencia de dos alumnos de estas enseñanzas que han solicitado el reintegro de los gastos de matrícula y de las mensualidades pagadas en los cursos 2013/2014 y 2014/2015, por considerar que en caso de que se hubiera renovado el concierto, no tendrían que haberlos abonado.

El día 6 de julio de 2018 se procedió a dar trámite de audiencia a la entidad reclamante. Dentro del plazo conferido al efecto la interesada formuló alegaciones en las que además de ratificar los extremos de su reclamación inicial, manifestó su discrepancia con el informe emitido en el curso del procedimiento. En particular señaló que no era necesaria la reclamación judicial de los trabajadores afectados y que en este caso no se reclamó porque las medidas laborales adoptadas se practicaron sin infracción de la legislación laboral. Subraya que la responsabilidad de la Administración surge del coste que supuso al

centro el deber de adoptar esas medidas laborales por circunstancias ajenas a su voluntad.

El 17 de mayo de 2019 el instructor del procedimiento formula propuesta de resolución por la que estima la reclamación al entender que concurren los presupuestos de la responsabilidad patrimonial, reconociendo a la reclamante una indemnización por importe de 30.013,61 euros.

Obra en los folios 238 y 239 el informe de fiscalización favorable a la propuesta de resolución firmado el 20 de mayo de 2019 por la interventora general de la Comunidad de Madrid.

CUARTO.- El día 17 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo.

A dicho expediente se le asignó el número 312/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno(en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2019.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

En el presente caso, la entidad reclamante cuantifica el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC, al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esa ley.

La entidad reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcida por los daños sufridos, que atribuye a la Orden 2730/2013 por la que se denegó la renovación del concierto educativo al centro privado concertado del que ostenta la titularidad. Concorre en ella la condición de interesada para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público(en adelante, LRJSP). La entidad religiosa actúa representada por una persona que ha acreditado mediante

escritura de poder la representación que ostenta de la reclamante, titular del centro educativo.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente la Comunidad de Madrid, es cuanto Administración que, en el ejercicio de las competencias que ostenta en materia educativa, dictó el acto, al que se imputa el daño, esto es, la referida Orden 2730/2013.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial motivadas por la anulación de actos o disposiciones administrativas por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *“el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”*, conforme establece el artículo 67.1, párrafo segundo, de la LPAC.

Hemos señalado reiteradamente en nuestros dictámenes (así el Dictamen 22/19, de 24 de enero, entre otros muchos) que de acuerdo con la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 25 de enero de 2000, debe fijarse el día inicial del plazo en la notificación de la sentencia al reclamante o cuando este conoce su contenido si no ha sido parte en el proceso. En este caso, de la documentación aportada no es posible inferir la fecha de la notificación de la Sentencia del Tribunal Supremo, si bien teniendo en cuenta la fecha de dicha sentencia, 27 de marzo de 2017, no cabe duda que la reclamación formulada el 28 de febrero de 2018 se encuentra presentada dentro del plazo legalmente establecido.

En materia de procedimiento se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LPAC. En concreto, y tal como previene el artículo 81.1 de la LPAC, se ha recabado informe del servicio a cuyo funcionamiento se atribuye el daño causado, la Dirección General de Becas y Ayudas al Estudio de la Comunidad de Madrid. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC se confirió el oportuno trámite de audiencia a la entidad reclamante y

se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución tal y como preceptúa el artículo 88 de la LPAC, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior

acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

CUARTA.- En este caso, el presupuesto determinante de la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración consiste en la anulación en sede judicial de la Orden 2730/2013 por la que se denegó la renovación del concierto educativo a la entidad interesada, lo que, según el escrito de reclamación, supuso un perjuicio económico concretado en las indemnizaciones que tuvieron que satisfacerse al profesorado por reducción de jornada en unos casos y por extinción de la relación laboral en otros.

Dicha exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento, pues, en el artículo 32.1 de la LRJSP (en el mismo sentido el artículo 142.4 de la LRJ-PAC), el cual, y en lo que aquí interesa, se expresa así: *“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 la indemnización”.

Como se ha encargado de recordar la jurisprudencia (vid. sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 31 de marzo de 2008), el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. En efecto, dice la misma sentencia, *“el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 no determina per se el derecho a indemnización, pero tampoco lo excluye, de manera que no constituye un obstáculo para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo 139 de la misma Ley”.*

En el mismo sentido , la Sentencia de 21 de marzo de 2018 del Tribunal Supremo (recurso 5006/2016), ha declarado que *“en el caso específico de esta responsabilidad fundada en el artículo 142.4 de la LRJPAC, su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.*

QUINTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido. En este sentido recuerda la Sentencia de 8 marzo de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 747/2018), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la

responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el presente caso, como ya hemos señalado, la entidad interesada reclama como perjuicio la cantidad que tuvo que abonar como indemnizaciones al profesorado por reducción de jornada en unos casos y por extinción de la relación laboral en otros. Para acreditar dicho daño se ha aportado al expediente diversa documentación consistente en modificaciones de contratos de trabajo por reducción de jornada, cartas de despido, resoluciones de la Tesorería de la Seguridad Social sobre la baja de los trabajadores afectados y documentos relativos a las indemnizaciones satisfechas (nóminas de los trabajadores, cheques, cuentas bancarias de la entidad reclamante...). Del conjunto de esa documentación cabe considerar acreditado el perjuicio económico reclamado por la entidad interesada.

En cuanto a la relación de causalidad, no parece ofrecer duda en el caso expuesto, que el daño producido se debe precisamente al funcionamiento del servicio público, en concreto a la no renovación del concierto educativo para las unidades de 1º de Formación Profesional de Grado Superior del centro educativo, pues ello supuso una reducción importante del número de alumnos matriculados en esas enseñanzas, que pasaron de 40 alumnos en el curso 2011-2012 a 19 alumnos en el curso 2013-2014 y al cierre del ciclo a partir del curso 2014-2015, según los documentos aportados por la entidad interesada. Esa reducción en el número de alumnos, por la falta de renovación del concierto, implicó la lógica reducción en la jornada de trabajo de algunos profesores y en la extinción de la relación laboral de otros, con las correspondientes indemnizaciones que se abonaron en base a lo establecido en el acuerdo firmado el 4 de diciembre de 2013 por las organizaciones patronales y sindicales para el mantenimiento de

empresas y de empleo en el ámbito de los centros de Formación Profesional de Grado Superior afectados por la no renovación de conciertos, a partir del curso 2013/2014, en virtud de la Orden 2730/2013.

Acreditado tanto el daño como la relación de causalidad, resta por determinar la posible antijuridicidad del daño producido, esto es, la posible existencia de un título que imponga a la entidad reclamante el deber jurídico de soportar el daño de acuerdo con la ley (artículo 32.1 de la LRJSP). Es decir, para que concurra el requisito de la lesión a efectos de su resarcimiento como consecuencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es preciso que no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate, cual sucede cuando concurre un título jurídico que determina o impone inexcusablemente ese perjuicio. Así resulta que la lesión no es antijurídica cuando el particular está obligado a soportar las consecuencias perjudiciales de la actuación administrativa, siempre que ésta sea conforme con la norma jurídica a cuyo amparo se dicta.

En el ámbito concreto de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la anulación de actos administrativos en vía jurisdiccional, con carácter general, si bien la mera anulación de resoluciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización, sí puede ser objeto de tal indemnización en aquellos casos en que tal anulación hubiese producido unos perjuicios individualizados y evaluables económicamente que el ciudadano no viniese obligado a soportar.

La jurisprudencia ha utilizado para determinar la posible responsabilidad de la Administración en estos casos el criterio de los márgenes de lo razonable. Es la llamada “*doctrina del margen de tolerancia*” habiendo señalado el Tribunal Supremo, así por ejemplo en su Sentencia de 5 de febrero de 2008 (recurso 315/2006) 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 artículo 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. Determinante de que la lesión sea indemnizable es que sea calificable de antijurídica, lo que supone que la Administración haya actuado fuera de los márgenes admisibles de adecuación al Ordenamiento Jurídico. En palabras del Tribunal Supremo (sentencias de 27 mayo 2004 (6/556/2000), 24 enero 2006 (6/536/2002), 14 febrero 2006 (6/256/2002) y 31 enero 2008 (4065/2003), “siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio”.

En el presente caso, sin embargo, la actuación de la Administración no se puede considerar que fuera razonable al denegar la renovación del concierto educativo, pues tal y como señalan tanto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid como posteriormente la dictada en casación por el Tribunal Supremo, la Administración denegó dicha renovación sin motivación, contraviniendo en este punto tanto el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos y la Orden 1274/2013, de 9 de abril, por la que se modifica la orden relativa a la renovación de los conciertos educativos y el acceso a los mismos durante el periodo 2013-2017, que vinculan las decisiones denegatorias que la Administración competente pronuncie en cuanto a los conciertos al deber de motivarlas. Dicho

deber de motivación en este concreto caso de denegación de la renovación del concierto no puede considerarse que fuera desconocido por la Administración, pues además de resultar suficientemente explicitado en las dos normas citadas, existe una extensa doctrina jurisprudencial en este punto. Así podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2013, que con cita de otras anteriores señala lo siguiente:

"Esta Sala y Sección en aquellos supuestos en que la Administración educativa deniega o no renueva conciertos educativos a centros docentes que así lo solicitan, exige que aquélla justifique mediante razones concretas, explícitas y suficientemente motivadas y acreditadas, que no concurren los requisitos precisos para su concesión o renovación -inexistencia de necesidades de escolarización que el centro pueda satisfacer o insuficiencia de crédito presupuestario que lo haga imposible- sin que baste acudir para denegarlo a fórmulas estereotipadas o juicios de valor carentes de todo sustento para denegar el concierto o no acceder a su renovación".

En este caso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2017, acogiendo la doctrina recogida en sentencias anteriores relativas también a la Orden 2730/2013, señala que ni en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2013, *"ni en ninguna otra decisión legal, reglamentaria o de otra índole de la Comunidad de Madrid permiten afirmar que la no renovación acordada mediante la Orden de 28 de agosto de 2013, en lo que concretamente se refiere a las unidades de Formación Profesional del Ciclo Superior, descansara en la inexistencia de consignación presupuestaria para esas concretas unidades"* y añade que *"en la fecha en que se rechaza la renovación de los conciertos la Administración no justificó debidamente la existencia de la causa legal (falta de disponibilidad presupuestaria) aducida"*.

Al no poderse considerar razonable la actuación de la Comunidad de Madrid en el procedimiento de renovación del concierto educativo de la entidad reclamante procede declarar su responsabilidad, sin que además pueda entenderse que la entidad interesada está obligada a soportar el daño en virtud del acuerdo firmado en 2017 con la Comunidad de Madrid, como apunta el informe de la Dirección General de Becas y Ayudas al Estudio, toda vez que de los términos del mencionado acuerdo resulta claro que pretendía regular las condiciones del concierto educativo desde el curso escolar 2017-2018 hasta el curso 2020-2021 sin carácter excluyente del derecho al resarcimiento económico que podía corresponder a la entidad interesada.

SEXTA.- Una vez determinada la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial resta por realizar la evaluación del daño causado.

Como hemos apuntado en la consideración anterior, el daño viene determinado por las indemnizaciones que la entidad reclamante tuvo que satisfacer a los profesores que se vieron afectados por la supresión de unidades escolares como consecuencia de la no renovación del concierto educativo.

De la documentación aportada resulta que la entidad reclamante abonó un total de 13.318,44 euros a tres profesores por reducción de su jornada laboral y un total de 16.695,17 euros a otros cinco profesores por la extinción de la relación laboral. Por ello cabe reconocer la indemnización de 30.013,61 euros reclamada por la entidad interesada.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial y reconocer una indemnización de 30.013,61 euros a la entidad reclamante.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 3 de octubre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 371/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid