



## **DICTAMEN 144/2019**

### **Reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant el Consorci d'Educació de Barcelona pel Sr. Miguel Ángel Galán Castellanos pels danys i perjudicis ocasionats per la revocació d'autorització d'obertura del centre privat Cenafe Escuelas, SL, de Barcelona, posteriorment anul·lada per resolució judicial**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 17 de maig de 2019, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, per substitució, amb la participació de les Sres. i els Srs. Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Francesc Esteve i Balagué, Marta Franch i Saguer, Alfredo Galán Galán, Francesc Homs i Molist, Marc Marsal i Ferret, Carles Mundó i Blanch, Joan Pagès i Galtés, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Antoni Vaquer i Aloy, i essent-ne ponent la Sra. Eva Pons i Parera, ha aprovat el Dictamen següent:

#### **ANTECEDENTS DE FET**

1. Per mitjà d'una Resolució de 31 d'agost de 2017, la gerent del Consorci d'Educació de Barcelona (el Consorci) va resoldre revocar, amb efectes d'1 de setembre de 2017, l'autorització de l'obertura del centre privat Cenafe Escuelas, SL, de Barcelona (el centre), per infracció de l'article 16.1.c) del Decret 122/2012, de 9 d'octubre, del procediment d'autorització i de comunicació prèvia per a l'obertura de centres educatius privats.

2. Contra la Resolució anterior, el 22 de setembre de 2017, l'ara reclamant, el Sr. Miguel Ángel Galán Castellanos, va interposar un recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, el qual es va declarar

incompetent per la Interlocutòria del 13 de novembre següent. El recurs, amb núm. 465/2017, es va seguir finalment davant el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Barcelona, i va finalitzar amb la Sentència núm. 22/2018, de 25 de gener, estimatòria del recurs, per assentiment de la demandada. També en aquella mateixa data i per la Interlocutòria núm. 12/18, es va arxivar la peça separada de les mesures cautelars sol·licitades.

3. Per mitjà d'una Resolució de 19 de gener de 2018, la gerent del Consorci va resoldre deixar sense efectes la resolució de 31 d'agost de 2017, "tot declarant la caducitat de l'expedient, sense que això comporti la prescripció dels fets que motivaren la incoació del present procediment de revocació".

4. El 3 d'agost de 2018, el Sr. Galán, en nom propi i en representació del centre, i mitjançant representació lletrada, va formular una reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant el Consorci, quantificada en 245.497,30 euros, pels danys i perjudicis ocasionats per la revocació d'autorització d'obertura del centre, posteriorment anul·lada per resolució judicial. Va adjuntar a l'escrit nombrosa documentació, d'entre la qual l'informe pericial de quantificació dels danys.

5. El reclamant considera que hi ha hagut una actuació administrativa negligent, ja que la revocació d'autorització d'obertura del centre li va suposar tenir-lo tancat, cosa que li va comportar uns danys econòmics, morals i d'imatge.

6. Mitjançant la Resolució de 4 de setembre de 2018, el president del Consorci va admetre a tràmit la reclamació de responsabilitat patrimonial formulada i en va nomenar la instructora. També va informar l'instant del procediment que s'iniciava, del termini per a notificar la resolució expressa i del sentit desestimatori del silenci.

7. En la mateixa data, es va comunicar la reclamació a la companyia asseguradora de l'Administració.

8. Consta a les actuacions que, el 13 de juny de 2018, l'instant va sol·licitar al Consorci que expedís quinze títols de nivell 3 de tècnic superior en futbol. L'informe de la Inspecció d'Educació de 18 de setembre següent va proposar mantenir la paralització de l'expedició, entre d'altres qüestions. La gerent del Consorci va desestimar la sol·licitud per resolució de 25 de setembre de 2018; l'instant la va recórrer en alçada el 19 d'octubre de 2018 i el 10 de desembre de 2018 el mateix Consorci va desestimar el recurs.

9. El 19 de setembre de 2018, la inspectora d'Educació va emetre un informe en relació amb els fets objecte de la reclamació.

10. Per Diligència de 21 de setembre de 2018, la instructora va fer constar que s'incorporava a l'expedient l'informe de la Inspecció d'Educació de 26 de juny de 2017 –i diversa documentació adjunta–, relatiu a la tramitació de títols per part del centre CENAFE de Barcelona (codi 08074355); l'expedient sobre el procediment de recurs ordinari núm. 465/2017 tramitat davant el TSJC (per error identificat amb el núm. 307/2017); i l'informe de la Inspecció d'Educació, ja al·ludit, de 18 de setembre de 2018 (i documentació adjunta), relatiu a la sol·licitud d'expedició de quinze títols de nivell 3 de futbol (grau superior) presentada pel centre.

11. L'entitat asseguradora va presentar un escrit de data 26 de setembre de 2018, en què posava de manifest que els riscos estaven exclosos de la cobertura de la pòlissa contractada.

12. Per Diligència de 14 de novembre de 2018, la instructora va fer constar que s'incorporava a l'expedient nova prova documental aportada pel reclamant.

13. Per un ofici de 4 de desembre de 2018, la instructora va atorgar el tràmit de vista i d'audiència de l'expedient a l'instant. El 14 de desembre de 2018, aquest va presentar un escrit pel qual sol·licitava que li emetessin l'ofici i la documentació tramesa en el tràmit precitat en català i castellà, i que li ampliessin el termini en quinze dies per a formular-hi al·legacions. Així mateix, va informar d'un nou domicili per a les notificacions i, finalment, va demanar que li facilitessin la resolució en català i castellà.

14. Per un ofici de 18 de desembre de 2018, la instructora va atendre la petició de traducció al castellà de l'instant; i tres dies després el reclamant va formular-hi al·legacions.

15. Per Diligència de 2 de gener de 2019, la instructora va fer constar que s'incorporava a l'expedient la documentació relativa a la sol·licitud d'expedició de quinze títols de tècnics superior en futbol, tal com va demanar-li el mateix reclamant en l'escrit d'al·legacions.

16. El 5 de febrer de 2019, la instructora va proposar desestimar la reclamació per manca de nexa causal entre els danys al·legats i el funcionament del servei públic.

17. El 25 de febrer de 2019, va tenir entrada en aquesta Comissió la petició de dictamen, formulada per la secretària general del Departament d'Educació.

18. En la sessió d'1 de març de 2019, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va admetre a tràmit la petició de dictamen i en va designar ponent.

19. En la sessió de 25 d'abril de 2019, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va acordar ampliar en un mes el termini per a emetre el dictamen sol·licitat, i el president, per ofici de 2 de maig de 2019, ho va notificar a la secretària general del Departament d'Educació.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### **I. Objecte del Dictamen i intervenció de la Comissió Jurídica Assessora**

Se sotmet al Dictamen d'aquesta Comissió la reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant el Consorci d'Educació de Barcelona pel Sr. Miguel Ángel Galán Castellanos pels danys i perjudicis ocasionats per la revocació de l'autorització d'obertura del centre privat Cenafe Escuelas, SL, de Barcelona, posteriorment anul·lada per resolució judicial.

La intervenció d'aquesta Comissió en aquest procediment es fa a l'empara d'allò que disposen l'article 86 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; l'article 8.3.a) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, institucional d'aquest òrgan consultiu, i l'article 26.1 del Reglament d'organització i funcionament d'aquesta Comissió, aprovat pel Decret 69/2006, d'11 d'abril, atès que la quantia de la indemnització sol·licitada ascendeix a 245.497,30 euros, quantia superior al límit de 50.000 euros establert en la llei.

## II. Normativa aplicable

El règim jurídic de la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública per les lesions sofertes pels particulars en llurs béns i drets, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, es regula en l'article 106 de la Constitució; en els articles 81 a 87 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost; pel que fa als principis de la responsabilitat, en l'article 32 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), i, quant a la indemnització i el seu càlcul, en l'article 34 del mateix cos legal, i, pel que fa al procediment, en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), en els articles 65, 67, 81, 91 i 92 de la qual es preveuen diverses especialitats del procediment de responsabilitat patrimonial.

El 2 d'octubre de 2016, va entrar en vigor l'LPAC, que va derogar la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), i el Reial decret 429/1993, de 26 de març, que aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial (RPRP). La lletra a) de la disposició transitòria tercera de l'LPAC estableix que els procediments iniciats abans de la seva entrada en vigor es regeixen per la normativa anterior.

D'acord amb la legislació esmentada, els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya de tota lesió que pateixin en qualsevol de llurs béns i drets, sempre que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que els ciutadans tinguin el deure jurídic de suportar.

Els requisits que hi han de concórrer perquè la petició prosperi i la persona perjudicada tingui dret a ser indemnitzada són: a) que existeixi un dany real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzable en relació amb una persona o un grup de persones; b) que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic; c) que no hi hagi intervingut força major, i d) que el dany sigui antijurídic, en el sentit que qui el pateixi no tingui el deure jurídic de suportar-lo.

### **III. Legitimació del reclamant i competència per a resoldre el procediment**

La legitimació activa s'ajusta a la normativa procedimental, ja que és el mateix perjudicat qui reclama. Actua en nom propi i en representació del centre educatiu privat Cenafe Escuelas, SL, de Barcelona. S'ha acreditat la representació de l'instant envers la mercantil mitjançant l'escriptura notarial de constitució de la societat corresponent, amb el nomenament d'aquest com a soci i administrador únic. Tanmateix, no consta en les actuacions cap document acreditatiu de la seva identitat, ni tampoc l'òrgan instructor l'hi ha requerit, aspecte que cal esmenar abans de dictar la proposta de resolució mitjançant l'aportació d'una còpia del document d'identitat oportú.

L'instant compareix en el procediment assistit d'un lletrat. La representació conferida a aquest professional no s'estima suficient, d'acord amb l'article 5 de l'LPAC, atès que no en consta la designació en l'escrit inicial ni en documents posteriors; tampoc no s'ha aportat a les actuacions els poders notariais. Es comprova en diversos documents de l'expedient que es tracta del mateix lletrat que va actuar en la defensa de l'instant en el procediment judicial.

Aquesta Comissió ha assenyalat en diversos dictàmens que cal esmenar la manca d'acreditació de la identitat dels reclamants i de la voluntat de reclamar, del vincle de parentiu o de la representació i que s'ha de fer amb caràcter previ a la resolució del procediment (dictàmens 273/2016, 292/2016, 212/2017, 301/2017, 223/2018 i 12/2019).

Quant a la competència per a resoldre la reclamació, pertoca a la Presidència del Consorci d'Educació de Barcelona, ja que l'article 6.2 del Decret 84/2002, de 5 de febrer, de constitució del Consorci, així ho determina expressament.

#### **IV. Aspectes temporals**

Pel que fa a la temporalitat de la reclamació, tal com estableix l'article 67.1 de l'LPAC, el dret a reclamar prescriu al cap d'un any d'haver-se produït el fet o l'acte que motiví la indemnització o de manifestar-se'n l'efecte lesiu. Aquest precepte preveu que, en els casos en què és procedent reconèixer el dret a indemnització per anul·lació en via administrativa o contenciosa administrativa d'un acte o disposició de caràcter general, el dret a reclamar prescriu al cap d'un any des que s'hagi notificat la resolució administrativa o la sentència definitiva.

En aplicació d'aquesta regla específica, i pel que fa a la reclamació presentada el 3 d'agost de 2018, aquest còmput deriva de la Sentència judicial de 25 de gener de 2018, que va estimar el recurs contenciós administratiu interposat per l'ara reclamant, per aplanament de l'Administració, i que va notificar-se a l'instant el dia 30 de gener següent. Sens perjudici de l'anterior, i atès el contingut de la reclamació, convé esmentar que la Resolució de 19 de gener de 2018, dictada per la gerent del Consorci, ja va resoldre deixar sense efectes la Resolució de 31



d'agost de 2017 objecte de recurs, en apreciar-ne la caducitat. En qualsevol d'ambdós casos, cal concloure que l'acció interposada és temporània.

## **V. Tramitació de l'expedient**

La tramitació de l'expedient s'ha portat a terme segons les previsions legals aplicables. Des d'un punt de vista formal, l'expedient està indexat i foliat. No es detecta cap insuficiència documental ni procedimental.

Hi consta el nomenament de la instructora del procediment, l'admissió a tràmit de la sol·licitud i la informació al reclamant sobre la durada del procediment i els efectes de la manca de resolució expressa en el termini previst. Així mateix, hi figura que s'ha donat trasllat de la reclamació a la companyia asseguradora –que va presentar un escrit i va considerar el risc exclòs de la cobertura de la pòlissa contractada–; que s'ha realitzat el tràmit d'audiència –amb al·legacions presentades per l'instant–, i que s'hi han incorporat els informes de la Inspecció d'Educació. Finalment, s'ha emès la proposta de resolució, i s'ha tramès tot l'expedient a la Comissió Jurídica Assessora perquè n'emeti el dictamen preceptiu.

La proposta de resolució, de caràcter desestimatori, entén que no existeix nexa causal entre els danys i el funcionament del servei públic. La proposta no efectua cap valoració subsidiària dels danys. La Comissió Jurídica Assessora ha reiterat en diversos dictàmens la necessitat que els òrgans administratius valorin econòmicament els danys al·legats, malgrat que la proposta sigui desestimatòria, per tal de facilitar més informació a aquest òrgan consultiu davant d'una hipotètica estimació de la reclamació (dictàmens 124/2017, 17/2018, 185/2018 i 85/2019, entre d'altres).

## **VI. Les circumstàncies del cas**

El 9 de març de 2017, va tenir entrada al Consorci d'Educació de Barcelona una sol·licitud per tal que s'incoés un expedient sancionador al centre Cenafe Escuelas, SL, de Barcelona, atès que s'hi expedien certificacions oficials a persones que presumptament no havien assistit mai a les classes impartides en el centre referit per a obtenir el títol d'entrenador de futbol. D'acord amb les conclusions de l'Informe de la Inspecció de 13 de juny de 2017, elaborat per l'inspector encarregat d'analitzar l'activitat del centre educatiu, s'havia produït una presumpta vulneració de les normes acadèmiques, que podria ser causa de revocació de l'autorització d'obertura, d'acord amb l'article 16.1.c) del Decret 122/2012, de 9 d'octubre, del procediment d'autorització i de comunicació prèvia per a l'obertura de centres educatius privats. L'inspector va proposar que es paralitzés l'expedició de títols en relació amb aquest centre, com a mesura preventiva, i que li obrissin un expedient de revocació d'ofici de l'autorització atorgada.

Per Resolució de 8 de maig de 2017, la gerent del Consorci va incoar un expedient de revocació de l'autorització d'obertura atorgada a aquest centre educatiu (Resolució del Consorci de 18 de febrer de 2014), contra la qual, l'ara reclamant, titular del centre educatiu, va interposar un recurs de reposició, que es va desestimar el 25 de maig següent.

El 31 d'agost de 2017, la gerent del Consorci va resoldre revocar, amb efectes de l'1 de setembre de 2017, l'autorització de l'obertura del centre, per infracció de l'article de la norma acadèmica al·ludida.

A partir d'aquell moment, l'advocat del reclamant va sol·licitar per escrit en diverses ocasions i a diverses persones i autoritats que s'ajornés l'efectivitat de la Resolució de 31 d'agost de 2017, per diversos motius.

Paral·lelament, el dia 22 de setembre de 2017, l'instant va interposar un recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, òrgan judicial que es va declarar incompetent per a seguir les actuacions, les quals finalment es van tramitar com a recurs ordinari núm. 465/2017, davant el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Barcelona. Quant a la qüestió de fons, en el recurs se sostenia que *“los hechos en que se basa la resolución impugnada son absolutamente inciertos”*, i es qüestionaven diversos extrems de l'actuació de l'Administració educativa. Amb el recurs se sol·licitava també l'adopció de la mesura cautelar *inaudita parte* de suspensió de la resolució de revocació, que es va denegar (la peça separada oberta de mesures cautelars es va arxivar per la interlocutòria 12/2018, de 25 de setembre).

La Sentència 22/2018, de 25 de gener, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Barcelona, va estimar el recurs, atès que la part demandada va assentir, i va anul·lar l'acte administratiu objecte de recurs. Sobre la base del que disposa l'article 75 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), la sentència dicta que *“No concurren motivos que impidan dictar sentencia conforme al allanamiento manifestado por la abogada de la Generalitat [...] Por lo expuesto, procede la estimación del recurso, con anulación de la actuación administrativa impugnada con todas las consecuencias legales inherentes a dicha declaración”* (fonament jurídic primer). La sentència rebutja la imposició de les costes processals *“habida cuenta de que la singularidad de la cuestión debatida veda estimar que se halle ausente en el caso actual iusta*

causa litigandi, de *'serias dudas hecho y de derecho'* habida cuenta del contenido de la controversia de autos más arriba expuesta” (fonament jurídic segon).

Com s'ha avançat, la lletrada de la Generalitat va assentir en seu judicial perquè l'expedient de revocació va caducar –ho va fer el 8 d'agost–. En aquest sentit, consta l'escrit signat el 16 de gener de 2018 per la gerent del Consorci en què autoritza l'advocada de la Generalitat “a aplanar-se en el procés contenciós administratiu 307/2017 instat per [...], responsable de CENAFE ESCUELAS, SL, contra la Resolució de revocació d'autorització d'obertura del centre CENAFE Barcelona situat a les instal·lacions esportives de la Universitat de Barcelona ubicades a l'avinguda Diagonal de Barcelona”.

El 19 de gener de 2018, la gerent del Consorci va resoldre deixar sense efectes la resolució objecte de recurs, de 31 d'agost de 2017, i va declarar la caducitat de l'expedient, sobre la base del que disposa l'article 16.2 del Decret 122/2012, que fixa un termini de tres mesos des de l'inici de l'expedient per a resoldre, i “sense que això comportés la prescripció dels fets que motivaren la incoació del present procediment de revocació”.

Posteriorment, l'advocat del reclamant va presentar diversos escrits, en alguns dels quals va annexar-hi documentació addicional per tal d'acreditar, en essència, la bondat de l'actuació acadèmica del centre educatiu, la prevaricació dels inspectors i el sentit del silenci positiu derivat de la manca de resolució expressa en relació amb la sol·licitud, de 13 de juny de 2018, per la qual va sol·licitar que s'expedissin quinze títols de tècnic esportiu superior en futbol (nivell 3).

En l'expedient consta que aquesta sol·licitud es va desestimar per la Resolució de 25 de setembre de 2018 de la gerent del Consorci, contra la qual l'instant va

recórrer en alçada el 19 d'octubre de 2018, i que el 10 de desembre de 2018 el mateix Consorci va desestimar el recurs. Hi consta també que la Inspecció d'Educació en va emetre dos informes, de 18 de setembre i de 7 de novembre de 2018.

Finalment, escau destacar que a l'expedient s'han incorporat diversos informes de la Inspecció d'Educació a banda dels ja esmentats, com ara el de 26 de juny de 2017 (en relació amb la tramitació de títols pel centre CENAFE) i el de 21 d'agost de 2017 (en resposta a les al·legacions presentades pel titular del centre en relació amb la proposta de resolució de 28 de juny de 2017). Tanmateix, i pel que fa a la reclamació objecte de dictamen, s'ha emès el de 19 de setembre de 2018.

## **VII. Posició de qui reclama**

El reclamant considera que la revocació de l'autorització d'obertura del centre educatiu, posteriorment anul·lada per la sentència judicial, li va suposar tenir tancat el centre educatiu durant uns mesos, cosa que li va comportar uns danys econòmics, en concepte de dany emergent i lucre cessant, i uns danys morals i d'imatge.

L'escrit inicial de la reclamació, de 3 d'agost de 2018, exposa la cronologia dels fets, sintetitzats en el fonament jurídic VI del Dictamen, i, amb la citació del precepte relatiu als requisits materials de la responsabilitat patrimonial (art. 32 de l'LRJSP), conclou que *“De los anteriores hechos resulta evidente el cumplimiento de los respectivos requisitos y, en especial, la relación de causalidad entre los daños producidos al compareciente y el funcionamiento de los servicios públicos de esta Administración”*.

Amb l'escrit inicial l'instant va aportar nombrosa documentació, d'entre la qual es destaca la judicial, a què ja s'ha fet esment, i l'informe pericial, emès per un economista col·legiat, de 23 de juliol de 2018, en què es diu que “*como resultado de la imposibilidad de ejercer su actividad docente esos meses, el centro se vio en la obligación de cancelar la mayor parte de los cursos de formación programados para el curso escolar 2017/2018, además de devolver las matrículas de los alumnos inscritos e incurrir en diversos gastos como consecuencia del hecho causante del perjuicio*”. El perit xifra en 185.844,08 euros la indemnització per danys i perjudicis, que desglossa en dos conceptes: 7.500 euros pel dany emergent (despeses d'assistència lletrada) i 178.344,08 euros pel lucre cessant. A les quanties esmentades l'escrit de reclamació n'hi afegeix una altra, de 56.653,22 euros, pel dany moral que hauria patit l'instant. La suma total reclamada és de 245.497,30 euros.

En el tràmit d'audiència, l'instant va presentar un extens escrit d'al·legacions –el contingut del qual coincideix parcialment amb escrits presentats prèviament, com el de 31 d'octubre de 2018–, en què torna a negar el suposat incompliment de normes acadèmiques i argumenta el següent: a) que s'ha produït l'estimació per silenci positiu de la sol·licitud de lliurament dels títols dels alumnes del nivell 3, presentada el 13 de juny de 2018; b) que dins la Sentència 22/2018, de 25 de gener, l'aplanament de l'Administració “*es en todas nuestras pretensiones con efectos sobre todos los hechos*”; c) que els resultats de les visites de la Inspecció de 23 de juny de 2017 i de 14 de setembre de 2018 no es poden tenir en compte, en mancar-ne l'acta corresponent; d) que l'alumne denunciant havia renunciat; e) que l'ordre de l'inspector de retirar de l'acta acadèmica quinze alumnes del nivell 3 incorreria en una presumpta prevaricació; f) que durant el curs 2017-2018 l'activitat del centre, en contra del que sosté la inspecció educativa, només es va reprendre

després de l'aplanament de l'Administració, i el centre va romandre tancat de l'1 de setembre de 2017 fins al febrer de 2108, i e) que la Sentència, de 30 de juny de 2015, Secció Quarta, Sala Contenciosa Administrativa, impedia que es revogués l'autorització pels motius adduïts per l'Administració.

### **VIII. Informes de la Inspecció de l'Administració educativa**

Pel que fa al procediment objecte del present Dictamen, l'Informe de la Inspecció de 19 de setembre de 2018, sobre els presumptes perjudicis econòmics i morals que va patir el reclamant derivats de la revocació de l'autorització administrativa de l'obertura del centre privat, dictada per la Resolució de 31 d'agost de 2017, i que es va deixar sense efectes el 19 de gener de 2018, considera que l'estimació del recurs judicial, per assentiment de la demandada, anul·la la situació de revocació esmentada, però no esmena les irregularitats acadèmiques que van motivar la decisió administrativa. S'hi recorda, també, que en la resolució de la Gerència de 19 de gener de 2018 es descriu l'abast de l'assentiment generador de l'anul·lació de l'acte administratiu, "sense que això comporti la prescripció dels fets que motivaren la incoació del present expedient de revocació". El mateix informe conclou, sobre la base de l'emès el 18 de setembre de 2018, en ocasió de la inspecció duta a terme aquell mateix dia, que no es pot establir una relació de causalitat directa entre el dany al·legat –ni econòmic, ni d'imatge, ni moral– i l'activitat del servei públic educatiu, per manca d'acreditació dels fets, ja que ni s'ha pogut comprovar l'activitat/inactivitat acadèmica real del centre durant el curs 2017-2018, ni la seu on aquesta es va impartir.

En el segon informe de la Inspecció d'Educació al·ludit anteriorment, de data 18 de setembre de 2018, es destaquen les irregularitats que motiven i impedeixen que

s'expedeixin els quinze títols sol·licitats per l'instant. Així, en primer lloc, la Inspecció ressalta que, respecte d'aquests quinze alumnes, no hi ha evidència documental del seguiment ni de la superació dels estudis, fets que s'encabirien en la causa d'incompliment descrita en l'article 16.1.c) del Decret 122/2012. Aquesta qualificació jurídica seria extensible a la situació en què es troben els alumnes dels ensenyaments en línia, respecte dels quals es fa constar que el mateix centre indica que "no tenen validesa acadèmica". En segon lloc, es palesa la irregularitat quant a l'adreça del centre autoritzada, atès que les dependències del carrer d'Europa, núm. 12, entresol, de Barcelona, on estan dipositades les actes, els expedients i les matrícules de l'alumnat, no és la que consta al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) de 23 de febrer de 2018, del carrer de Montevideo, núm. 29-31, del mateix municipi. En tercer i darrer lloc, es destaca que no consta a la Inspecció que els alumnes, l'expedició del títol dels quals es reclama, hagin presentat cap mena de queixa o denúncia. L'inspector proposa finalment que es mantingui la paralització de les titulacions proposades pel centre, i que s'insti la modificació de l'autorització d'obertura del centre quant a l'actualització en els termes ajustats a les evidències.

## **IX. La proposta de resolució de l'òrgan instructor**

La proposta de resolució desestima la reclamació per manca de nexes causal, sobre la base dels arguments següents.

Inicialment, destaca que en la incoació de l'expedient de revocació es va seguir tot el procediment establert per a determinar l'existència o no d'irregularitats, amb garantia dels principis de legalitat, contradicció, audiència i proporcionalitat, i que el fet que l'expedient hagués caducat no vol dir que no s'hagués incoat per raons i



indicis objectius i suficients. També cita pronunciaments dels tribunals i de la Comissió Jurídica Assessora en el sentit que no tota anul·lació judicial comporta el dret a ser indemnitzat.

En relació amb el silenci positiu al·legat per l'instant, derivat de la manca de resolució expressa de la sol·licitud formulada el 13 de juny de 2018, es considera que ha de decaure, i això sobre la base de la normativa d'aplicació, l'LPAC (article 24 i preàmbul, apartat V, respecte de la disposició addicional vint-i-novena de la Llei 14/2000, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social).

Pel que fa a les al·legacions sobre l'expedició dels títols de tècnic esportiu superior en futbol (nivell 3), l'òrgan instructor transcriu l'informe emès el 18 de setembre de 2018, al qual ja s'ha fet referència anteriorment.

Quant a les al·legacions relatives a les actes de supervisió de les visites de la Inspecció d'Educació, es transcriu parcialment l'Informe de la Inspecció de 7 de novembre de 2018, i es ressalta que l'inspector va fer constar que “cal conservar les actes impreses correctament signades i segellades” i que la visita del 14 de desembre de 2016 es va encabir com una atribució establerta legalment per al desenvolupament de la funció de supervisió, segons estableix la normativa vigent.

Altrament, considera acreditat que les visites de la Inspecció van tenir lloc, i amb motiu de la petició d'informe formulada per la Gerència del Consorci d'Educació, en vista de la sol·licitud de títols ja esmentada.

S'hi destaca, també, que la prevaricació al·legada per part dels inspectors tampoc no pot prosperar atès que “la definició d'aquest tipus penal és només imputable a

aquell funcionari públic les atribucions del qual impliquen la potestat de dictar resolucions, i no és el cas”.

Finalment, la proposta considera que no s’ha provat l’existència de lesió patrimonial, atès que es desconeix l’abast real de la paralització de l’activitat docent durant el curs 2017-2018 al·legada. Així, no s’ha acreditat l’impacte patrimonial al·legat per la manca de dades econòmiques relatives a la matriculació realitzada el curs acadèmic 2017-2018; carència probatòria que s’ha vinculat també amb el fet del trasllat a un altre centre al carrer de Montevideo (*versus* carrer d’Europa), durant aquell mateix any, i que afecta “les oscil·lacions de la matrícula de l’alumnat”.

## **X. El parer de la Comissió Jurídica Assessora**

La reclamació interposada no discuteix la procedència o no de la caducitat de l’expedient de revocació –qüestió ja resolta en seu judicial– i fa derivar la petició indemnitzatòria exclusivament i directament de la Sentència de 25 de gener de 2018, que anul·la la revocació de l’autorització del centre privat. Altrament, l’informe pericial aportat, atès el seu caràcter econòmic, no fonamenta la concurrència dels elements jurídics necessaris per a apreciar la responsabilitat patrimonial de l’Administració, esmentats en el fonament jurídic II del Dictamen. L’escrit presentat per l’instant en la fase d’al·legacions incideix en la rellevància de l’anul·lació judicial de la revocació, alhora que sol·licita l’expedició dels títols paralitzats arran de l’actuació inspectora, que qüestiona en diversos extrems, per bé que tampoc no identifica clarament quina hauria estat l’actuació administrativa errònia o negligent generadora del dret indemnitzatori.

En primer terme, i atenent el plantejament de la reclamació, cal analitzar si la decisió del jutge en anul·lar la decisió administrativa de revocació pot donar lloc a un dret a rescabament en funció de la responsabilitat de l'Administració.

D'acord amb el que disposa l'article 32.1, segon paràgraf, de l'LRJSP (anterior art. 142.4 de l'LRJPAC), la Comissió ha remarcat que l'anul·lació judicial d'una actuació administrativa "no determina d'una manera necessària i automàtica l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració i, en conseqüència, el dret a la indemnització del perjudicat" (Dictamen 138/2018, amb citació dels dictàmens 189/2013, 199/2016 i 340/2017). En el recent Dictamen 228/2018 es recorda, sobre això, que "la possibilitat que pugui néixer responsabilitat de l'Administració [...] dependrà de la concurrència, valorat en cada cas en concret, dels requisits generals de l'institut de la responsabilitat patrimonial de l'Administració".

En termes generals, en els supòsits d'anul·lació administrativa o judicial d'una actuació administrativa, aquesta Comissió ha considerat que, perquè el dret indemnitzatori existeixi, cal que les resolucions administratives anul·lades hagin estat dictades d'una manera irraonada i irraonable o amb contravençió flagrant de la normativa d'aplicació (*vid.* els dictàmens 207/2012, 119/2013, 324/2014, 9/2016, 228/2018 i 58/2019, entre d'altres).

En el cas que s'examina, tanmateix, la Sentència de 25 de gener de 2018 no es pronuncia sobre la legalitat de la resolució administrativa de revocació, sinó que l'anul·lació es fonamenta en la declaració prèvia de caducitat de l'expedient de revocació (Resolució de la Gerència de 19 de gener de 2018). Per tant, no es tracta d'un cas típic de reclamació per anul·lació judicial d'una resolució administrativa

per raons de fons, sinó que s'assimila més al supòsit analitzat per la Comissió en el Dictamen 411/2012, en què es va dir:

«Cal destacar que la reclamant no fonamenta la petició en l'anul·lació judicial de les sancions imposades (la legalitat de les quals ni tan sols ha estat examinada en via contenciosa administrativa), sinó en la declaració de caducitat de l'expedient disciplinari tramitat contra ella, reconeguda a petició seva.

No s'està, doncs, davant la reclamació clàssica de danys originats per l'anul·lació judicial d'un acte administratiu per raons de fons, sinó per motius formals connectats amb la caducitat del procediment.

Situacions anàlogues han estat previstes pels tribunals. Així, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia de 22 de novembre de 2006 (JUR 2008/334055) establí que de la simple anul·lació formal per caducitat no pot néixer la responsabilitat patrimonial. Idèntica doctrina es mantingué en la Sentència de 4 de novembre de 2009 (JUR 2010/9069), del mateix Tribunal, que deia: *“Que no cabe olvidar que la anulación de la resolución sancionadora tuvo lugar por haber sido apreciada la caducidad del procedimiento [...] y no porque en cuanto al fondo fueran improcedentes las sanciones impuestas, pues, una vez apreciada aquella caducidad, no se entró a analizar dicho fondo.”*

En aquesta mateixa línia, escau citar la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, de 23 de juliol de 2002, en la qual es digué que de la mera anul·lació per prescripció no es deriva un dret a ser rescabalat.»

En el present cas, la Comissió estima que la Sentència de 25 de gener de 2018 no es pot considerar un títol d'imputació de la responsabilitat a l'Administració

educativa, en declarar únicament la nul·litat formal de la Resolució de 31 d'agost de 2017, sobre la base de la declaració prèvia de caducitat de l'expedient administratiu, que es va produir en transcórrer el termini de tres mesos, establert per l'article 16.3 del Decret 122/2012.

En segon terme, tot partint de la indeterminació de la reclamació presentada, cal analitzar si es dona el nexa causal entre el dany i el funcionament del servei públic educatiu, així com l'antijuridicitat dels danys al·legats per qui reclama.

Pel que fa a la decisió de revocació de l'autorització administrativa d'obertura del centre, de la documentació incorporada, ha quedat acreditat que l'expedient administratiu de revocació es va iniciar perquè es van detectar unes irregularitats en l'activitat del centre educatiu afectat, i que s'han fet constar en els informes elaborats per la Inspecció d'Educació. Les visites d'inspecció es van realitzar en virtut de l'atribució legal atorgada a l'Administració educativa per tal d'efectuar, entre d'altres, la tasca de supervisió de la documentació acadèmica i administrativa dels centres docents, tant públics com privats (art. 2.a) i 3.c) del Decret 266/2000, de 31 de juliol, pel qual es regula la Inspecció d'Ensenyament). Els resultats de la inspecció realitzada el mes de juny de 2017 (Acta de 13 de juny de 2017) van detectar que les actes d'avaluació final per al curs 2017-2018 preparades per a signatura no estaven degudament diligenciades i que no era possible identificar, ni documentalment ni per part del professorat, un total de disset alumnes d'entre els quals es trobaven matriculats en el nivell 3. Segons hi indicava l'inspector, les irregularitats observades podien incórrer en la causa de revocació de l'autorització prevista en l'article 16.1.c) del Decret 122/2012, de 9 d'octubre, del procediment d'autorització i de comunicació prèvia per a l'obertura de centres educatius privats, en suposar un incompliment de la normativa acadèmica. En la Resolució de 31 d'agost de 2018 –dictada fora de termini–, la Direcció del Consorci va determinar,

sobre la base dels resultats de la inspecció, que es donava el supòsit de revocació relatiu a “no impartir els ensenyaments per als quals es va autoritzar el centre d’acord amb la normativa acadèmica vigent o incomplir les normes acadèmiques” (art. 16.1.c) del Decret).

En relació amb les actuacions posteriors i, en concret, a la manca d’expedició dels quinze títols d’entrenador sol·licitats per l’instant (reclamació de 13 de juny de 2018), els informes de la Inspecció (Informe de 18 de setembre de 2018), i les resolucions de la Gerència que s’hi basen, ho desvinculen de la revocació anul·lada judicialment, i es justifica la paralització per la manca d’acreditació dels requisits acadèmics –inclusió dels estudiants a les actes–, a més de destacar que cap dels alumnes afectats ha presentat queixa davant l’Administració. En les visites efectuades per la Inspecció, informades en la mateixa data, també es registren d’altres infraccions normatives, com ara el fet relatiu a la inexistència d’una seu degudament autoritzada per a impartir els ensenyaments durant el curs 2017-2018.

La Comissió observa que, malgrat la gran quantitat de documentació aportada per l’instant, aquesta no desvirtua les deficiències o irregularitats que van motivar la incoació de l’expedient de revocació de l’autorització, ni prova de manera consistent que ha fet les correccions que li eren exigibles per tal de poder dur a terme l’activitat plena del centre. En efecte, de la documentació precitada, i en especial dels informes de la Inspecció, resulta acreditat que, amb independència de l’estimació de la demanda judicial –com s’ha dit, per assentiment provocat per la caducitat de l’expedient administratiu–, l’activitat del centre va ser irregular, i que les actuacions i decisions adoptades per l’Administració, amb fonament en la normativa vigent, no es poden qualificar d’arbitràries, irraonables ni negligents.

A l'últim, i malgrat que les apreciacions anteriors són suficients per a desestimar la reclamació sotmesa a dictamen, per manca de nexes causal amb el funcionament del servei educatiu, escau fer unes consideracions sobre els danys adduïts per la part reclamant.

En primer lloc, pel que fa al dany emergent, el fet d'haver de recórrer als tribunals davant d'una conducta administrativa que es considera errònia o il·legal no es pot classificar com a dany antijurídic (*vid.* Dictamen 297/2005), en vista que, a més, l'única conducta incorrecta de l'Administració educativa es deriva del fet d'haver dictat la resolució de revocació un cop l'expedient ja havia caducat, sense que aquesta circumstància sigui per ella mateixa generadora de responsabilitat.

Pel que fa al lucre cessant, en el Dictamen 219/2016 es recorda que “no tota hipotètica pèrdua de beneficis pot donar lloc a una indemnització. En particular, no són indemnitzables els guanys que s'haurien pogut obtenir com a conseqüència de la realització d'una activitat il·legal”, a més d'exigir-se més rigor probatori en aquest tipus de danys. En el cas examinat, les visites efectuades per la Inspecció van comprovar que les irregularitats acadèmiques detectades subsistien després de la revocació de l'anul·lació i que el centre va registrar activitat docent durant el curs 2017-2018, sense que s'acrediti suficientment la vinculació de les oscil·lacions de l'alumnat amb les actuacions administratives realitzades fins a la data de la interposició de la reclamació (3 d'agost de 2018).

Quant al dany moral, la proposta de resolució assenyala que la sentència favorable obtinguda per l'instant, amb l'anul·lació consegüent de l'actuació administrativa, comporta un rescabament suficient (entre d'altres, Sentència de 22 de maig de 2001 del Tribunal Suprem –Sala Contenciosa Administrativa, Secció Sisena–), i no s'aporta cap altre mitjà probatori de l'existència del dany moral al·legat.

Per tot l'exposat, es conclou que no s'acrediten, en l'expedient sotmès a la consideració d'aquest òrgan consultiu, els requisits exigits legalment perquè neixi la responsabilitat patrimonial de l'Administració.

## **CONCLUSIÓ**

És procedent desestimar la reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant el Consorci d'Educació de Barcelona pel Sr. Miguel Ángel Galán Castellanos pels danys i perjudicis ocasionats per la revocació d'autorització d'obertura del centre privat Cenafe Escuelas, SL, de Barcelona, posteriorment anul·lada per resolució judicial.

Albert Lamarca i Marquès

President