

Dictamen Núm. 233/2022

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 6 de octubre de 2022, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de junio de 2022 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Universidad de Oviedo formulada por ....., por los daños y perjuicios derivados de la supresión del Grado en Turismo en el centro adscrito de Oviedo y de la no implantación del Grado en Gastronomía.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 29 de enero de 2021, el representante de la mercantil que ostenta la condición de administradora única de la compañía que, como titular del centro adscrito, imparte el Grado en Turismo en Oviedo presenta en el registro de esta Universidad una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la supresión de los estudios correspondientes a tal titulación y de la no implantación del Grado en Gastronomía.

Expone que, a mediados de 2017, “la Facultad (de Turismo) de Oviedo acometió un análisis de racionalización de medios para dar una mejor respuesta a la demanda de formación y poder realizar un esfuerzo coordinado con la propia Universidad de Oviedo y la Facultad de Gijón (...). En este mismo periodo el Rector de la Universidad de Oviedo y la presidencia del sector turístico de Asturias llegan también a la conclusión de la oportunidad y conveniencia de crear un Grado de Gastronomía./ A tal fin, se constituye un grupo de trabajo formado por representantes de la Universidad de Oviedo, la Facultad de Gijón y la de Oviedo, que elabora un plan de acción consistente, por un lado, en la extinción del Grado de Turismo de la Facultad de Oviedo, para que este pasase a ofrecerse únicamente en la Facultad de Gijón y centralizar así la demanda de este título en una sola institución, y, de otro, en que en la Facultad de Oviedo comenzase a impartirse el Grado en Gastronomía de nueva creación, en un intento de aunar esfuerzos y procurar medios públicos y privados adecuados a las necesidades formativas de la región./ El 14 de julio de 2017, la Vicerrectora de Acción Transversal y Cooperación con la Empresa de la Universidad de Oviedo remite un correo electrónico al Administrador de la Facultad de Turismo de Oviedo en el que se alude a un documento revisado y aceptado por la Universidad de Oviedo y el Decano de la Facultad de Gijón con el acuerdo definitivo entre las tres instituciones para la creación del Grado en Gastronomía a impartir por la Facultad de Oviedo, el cese de la impartición del Grado en Turismo por esa misma Facultad, así como otros puntos de menor trascendencia (...). De ese correo electrónico se desprende en términos indubitados la intención de la Universidad de Oviedo de crear el Grado en Gastronomía y de que la Facultad de Turismo de Oviedo se concentrase en la oferta del mismo, cesando gradualmente en la impartición del Grado en Turismo. Asumiendo en términos igualmente indubitados la Universidad de Oviedo la realización de los trámites necesarios para ello, lo que condicionó de forma definitiva la actuación de la Facultad de Oviedo, creando expectativas legítimas que más tarde (...) se verían defraudadas, ocasionando graves perjuicios” para la “mercantil titular del centro privado adscrito a esa Universidad (...). En virtud de ese acuerdo

definitivo entre las instituciones y del Plan de Trabajo establecido por ellas, la Facultad de Oviedo inicia las actuaciones requeridas para llevar ese acuerdo a cabo, desconvocando, en primer término, la matrícula para el primer curso del Grado en Turismo y redirigiendo a los alumnos a la Facultad de Gijón./ Asimismo, el centro procede a elaborar la Memoria del Grado en Gastronomía y la Memoria de extinción del Grado en Turismo, al tiempo que informa del cambio de ubicación de su sede y del cese de la impartición del primer curso del Grado en Turismo a la Universidad de Oviedo, el 28 de agosto de 2017./ La Facultad de Oviedo lleva a cabo, asimismo, las acciones conducentes a trasladar su sede a su ubicación actual en las instalaciones de la Escuela de Hostelería de Olloniego, propiedad de la Cámara de Comercio de Oviedo, que cuenta con un completo equipamiento para la realización de cualquier actividad académica relacionada con la materia de gastronomía. Este cambio de ubicación es aprobado por el Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo en su sesión de 4 de octubre de 2017”.

Refiere que “a la vista de (...) lo anterior, el Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo, en su sesión de 13 de septiembre de 2017, inicia los trámites para la modificación de la memoria de verificación del Plan de Estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Grado en Turismo por la propia Universidad en los años venideros./ Por lo tanto, la Universidad de Oviedo dicta una serie de actos administrativos y realiza una serie de actuaciones que permiten creer que cumpliría el compromiso alcanzado con las Facultades de Gijón y Oviedo, en punto al cese de la titulación de Grado en Turismo y la implantación del Grado en Gastronomía en el centro adscrito (...), lo que generó en la Facultad de Oviedo una confianza legítima determinante de un proceder que se ha revelado del todo perjudicial para sus intereses y ha irrogado perjuicios de muy distinta índole, pero especialmente económicos, a (la) titular del centro privado”.

Señala que “posteriormente, y siguiendo con los trámites necesarios para ejecutar el acuerdo adoptado por las tres instituciones, el 20 de julio de 2018 el Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo celebra una sesión en la que

se aprueba la adenda al Convenio de adscripción de la Facultad de Turismo de Oviedo a la Universidad, por la que se regula de forma exhaustiva el proceso de extinción del Grado en Turismo”. Advierte que en el anexo 7 del acta de esa sesión del Consejo de Gobierno se encuentra la adenda modificativa del Convenio de adscripción, señalándose en ella “una serie de obligaciones asumidas por las partes. Entre ellas, respecto de la Universidad de Oviedo, cabe destacar la siguiente: ‘Realizar las gestiones administrativas necesarias para tramitar la verificación de la memoria del plan de estudios conducente al título oficial de Grado en Ciencias de la Gastronomía y Artes Culinarias por la Universidad de Oviedo por parte del Consejo de Universidades, condición indispensable para que la Facultad de Turismo de Oviedo mantenga su estatus de centro adscrito’./ Por su parte, la Facultad de Oviedo se compromete, entre otras cosas, a: ‘Presentar ante Vicerrectorado con competencias en Organización Académica, memoria académica y justificativa de la propuesta de implantación del plan de estudios conducente al título oficial de Grado en Gastronomía y Artes Culinarias por la Universidad de Oviedo’./ Es, pues, innegable que la Universidad de Oviedo tomó decisiones y realizó actuaciones que hicieron nacer una expectativa legítima de que se crearía e implantaría el Grado en Gastronomía y que este sería impartido por la Facultad de Oviedo. Sin embargo, hasta la fecha ello no ha sucedido, lo que ha provocado que el centro haya renunciado a impartir un título que llevaba décadas ofertando (el de Turismo), perdiendo un gran número de alumnos y que incluso se haya trasladado a otra ubicación que cuenta con los medios necesarios para la impartición del nuevo (e inexistente) título. Es, por tanto, evidente que la Universidad de Oviedo ha quebrantado la confianza legítima generada con sus actos y causado una serie de perjuicios que (...) la mercantil (...) no tiene obligación jurídica de soportar./ Por otro lado, importa notar que esa misma Adenda modificativa del Convenio de adscripción contiene un calendario de extinción del Grado de Turismo en el centro adscrito, con arreglo al cual el último año en el que era posible matricularse en el 1.º curso del Grado en la Facultad de Oviedo se corresponde con el curso 2018-2019, previéndose la

impartición del 4.º curso del Grado por última vez en ese mismo centro en el curso 2023-2024./ Es decir, en la Adenda modificativa se establece un periodo de extinción del Grado de Turismo en la Facultad de Oviedo capaz de garantizar la correcta atención del alumnado y la prestación de los servicios académicos necesarios durante un periodo de aprovechamiento académico razonable. La Facultad ha cumplido escrupulosamente ese calendario, lo que ha supuesto una disminución de los alumnos matriculados y, por lo tanto, una pérdida progresiva de ingresos que ha llevado al centro a una situación en la que su viabilidad económica está totalmente en entredicho”.

Manifiesta que “con fecha 28 de septiembre de 2018 el Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo vuelve a reunirse y en esa sesión aprueba la propuesta de implantación del Grado en Gastronomía”.

Indica que “el 22 de julio de 2020 el Rector de la Universidad de Oviedo remite a (la interesada) un correo electrónico dando cuenta de la respuesta del Principado (de) Asturias a una consulta planteada por la propia Universidad y en cuya virtud, como el centro tan solo cuenta con un título y este se halla en extinción, deberán iniciarse los trámites para poner fin a su adscripción a la Universidad (...). Mediante un correo electrónico remitido al Rector de la Universidad de Oviedo con fecha 31 de agosto de 2020 se solicita una reunión para aclarar esta situación y ponerle remedio (...). Esa reunión tiene lugar el 8 de octubre de 2020 y, en esencia, en ella se constata que es la Facultad de Gijón la que aboga por la desadscripción de la Facultad de Turismo de Oviedo. También se comprueba que, inexplicablemente, ni se ha adoptado ni se prevé adoptar ninguna acción adicional conducente a la implantación del Grado de Gastronomía, y que el calendario de extinción del Grado en Turismo no puede considerarse válido porque la Adenda modificativa en la que se contiene no fue aprobada por el Consejo Social ni publicada en el BOPA -porque la Universidad no remitió dicha Adenda para su aprobación por su Consejo Social, tras haber sido aprobada por el Consejo de Gobierno-./ En definitiva, se llega a la dolorosa conclusión de que la Universidad de Oviedo no solo ha hecho tabla rasa de sus compromisos, sino que ha llevado a la Facultad de Oviedo a tomar una serie de

decisiones que han provocado una disminución del número de estudiantes matriculados y, por tanto, de sus ingresos, y que podrían incluso impedirle atender sus obligaciones, tal y como vienen recogidas en su Convenio de adscripción de 16 de junio de 2017 (...), puesto que en su cláusula trigésimo quinta dispone:/ `La Facultad de Turismo de Oviedo se compromete a mantener su actividad durante el tiempo necesario para permitir finalizar a los alumnos que, con un aprovechamiento académico normal, los hubiesen iniciado en él´./ Así, si la Universidad de Oviedo iniciase el proceso de desadscripción podría darse la kafkiana situación de que este proceso llegase a su término antes de que pudiera completarse el calendario de extinción previsto en la Adenda modificativa del Convenio de adscripción, y que el centro no pudiese prestar los servicios académicos a los que viene obligado por el Convenio de adscripción”.

Señala que “ante esta circunstancia el 23 de octubre de 2020 se dirigió al Rector (un) escrito (...), sin respuesta alguna hasta la fecha”, en el que “se expone que el cumplimiento del calendario de extinción del título del Grado en Turismo y la no implantación del Grado en Gastronomía han ocasionado un constante decrecimiento del alumnado del centro, mermando cada vez más sus ingresos. Ello ha hecho que mi representada, en su condición de titular del centro, haya realizado aportaciones económicas por un importe superior a los 700.000 euros, y provocado también la pérdida de 19 puestos de trabajo, colocando a la compañía literalmente a las puertas de un concurso de acreedores”.

Razona que, “en este caso, no cabe duda de que los compromisos asumidos por la Universidad de Oviedo en el grupo de trabajo formado junto a las Facultades de Oviedo y Gijón en julio de 2017, así como la aprobación de la Adenda modificativa del Convenio de adscripción y de la implantación del Grado en Gastronomía (sesiones del Consejo de Gobierno de 20 de julio y de 28 de septiembre de 2018) son actos más que suficientes para generar una confianza legítima que determinó que la Facultad de Turismo de Oviedo actuase de determinada manera, existiendo por tanto un nexo causal evidente e indiscutible entre la actuación de la Universidad de Oviedo defraudadora de dicha confianza

legítima e integrante del funcionamiento anormal del servicio público y los daños irrogados”.

Adelanta que la cuantía reclamada en concepto de indemnización será “la cantidad resultante del informe pericial que se aportará durante el periodo probatorio”.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Convenio de adscripción de la Facultad de Turismo de Oviedo a la Universidad de Oviedo. b) Acta de la reunión celebrada por el Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo en sesión ordinaria de 20 de julio de 2018. c) Propuesta de adenda modificativa del convenio de adscripción. d) Acta de la reunión celebrada por el Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo en sesión ordinaria de 28 de septiembre de 2018.

**2.** Mediante escrito de 11 de mayo de 2021, el Servicio Jurídico de la Universidad de Oviedo comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, la incoación del correspondiente procedimiento, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo.

Asimismo, la requiere para que proceda a “subsana y mejore la solicitud” especificando “las lesiones producidas (...)”, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible”, y “el momento en el que la lesión efectivamente se produjo”, advirtiéndole que “si así no lo hiciera en el plazo de diez días se le tendrá por desistida de su petición”.

**3.** El día 28 de mayo de 2021, la reclamante presenta un escrito en el que da cumplimiento al referido requerimiento. En él señala que “las lesiones sufridas por la Facultad de Turismo a causa de la actuación de esa Universidad de Oviedo y que se reclaman (...) son: la pérdida del alumnado del Grado en Turismo y de ingresos al proceder a la extinción del título oficial en virtud del acuerdo adoptado con el Rectorado de esa Universidad./ El coste de haberse mudado a unas nuevas instalaciones con la infraestructura necesaria para la impartición del

Grado en Gastronomía que se había prometido implantar./ La pérdida del título propio de Grado en Turismo y posiblemente de la condición de centro adscrito de la Universidad de Oviedo”.

Respecto a la cuantificación de la indemnización pretendida, indica que “para poder mantener en funcionamiento la Facultad de Turismo de Oviedo mientras se extinguía el título de Grado en Turismo y así poder garantizar la finalización de los estudios por parte del alumnado (la mercantil que actúa como) administrador único y accionista mayoritario (...) de la Facultad de Turismo hizo una serie de préstamos (...). Esos préstamos participativos, a enero de 2021, sumaban la cantidad de 761.160 €, si bien esa gran cantidad de dinero no impidió que (la titular de la Facultad de Turismo) terminase enfrentándose a (...) la situación de concurso de acreedores (...), pues los fondos inyectados (...) no fueron suficientes para mantener la sociedad a flote (...). De este modo, con fecha 29 de marzo de 2021 se dictó el Auto por el que se declara el concurso voluntario (...) en el procedimiento seguido ante el Juzgado de lo Mercantil N.º 1 de Oviedo (...). Dicho Auto fue publicado el 20 de abril de 2021 en el *Boletín Oficial de Estado*, pudiendo entenderse el mismo firme en la actualidad (...). Consecuentemente, el daño sufrido por la entidad titular de la Facultad de Turismo de Oviedo puede valorarse en 761.160 €”.

Finalmente, refiere que “las lesiones sufridas (...) y cuyas consecuencias económicas se reclaman (...) comenzaron a producirse en el momento en el que esa Universidad de Oviedo decidió no implantar el Grado en Gastronomía, hecho que nunca se comunicó de forma oficial pero que se conoce a raíz de la reunión mantenida entre la Facultad de Turismo y el Rector de la Universidad de Oviedo el 8 de octubre de 2020, es decir, hace menos de 1 año (...). Sin embargo, esos daños continuaron produciéndose hasta que se declaró a (la titular del centro adscrito) en concurso de acreedores mediante el ya señalado Auto de 29 de marzo de 2021, pues fue a partir de ese momento y no antes cuando se determinó la inviabilidad económica de la Facultad de Turismo y de la entidad mercantil titular de la misma”.

Adjunta el Auto del Juzgado de lo Mercantil N.º 1 de Oviedo de 29 de marzo de 2021.

**4.** Con fecha 10 de junio de 2021, el Rector de la Universidad de Oviedo dicta resolución por la que se procede a designar instructor del procedimiento y a requerir a quien ha venido actuando como representante de la interesada para que “acredite (...) por cuenta de quien actúa, toda vez que el Auto (...) de 29 de marzo de 2021 del Juzgado de lo Mercantil N.º 1 de Oviedo altera lo acreditado en el poder presentado con la solicitud de 29 de enero de 2021 en lo que se refiere a la capacidad de entidad representada”.

**5.** El día 1 de julio de 2021, la interesada presenta un escrito en el que comunica que, “si bien el citado auto judicial ordena la extinción de la sociedad por inexistencia de capital suficiente para cubrir sus deudas en el concurso exprés voluntario solicitado, la entidad mercantil sigue teniendo capacidad de obrar y personalidad jurídica residual para resolver aquellas obligaciones y derechos que sigan pendientes tras su extinción por orden judicial (...). Esto mismo se expresa en el Auto (...) cuando dice en su razonamiento jurídico único: ‘La sociedad solicitante, no obstante su extinción, conserva una personalidad jurídica residual, conforme a la doctrina emanada de la DGRN y las SSTs de 20-3-2013 o 14-5-2017’”. En consecuencia, entiende que “no es necesario aportar ninguna documentación ni acreditar la representación por cuenta de quien actúa quien ahora suscribe este escrito, puesto que, a efectos de este procedimiento, no ha cambiado absolutamente nada, persistiendo la personalidad jurídica residual de la entidad mercantil mientras se sustancie el presente procedimiento, cuya resolución es fundamental para poder finalizar de una vez por todas con el procedimiento de liquidación de la entidad”.

**6.** Con fecha 13 de julio de 2021, el Instructor del procedimiento solicita al Servicio de Ordenación Académica un informe sobre la reclamación formulada y diversa documentación.

**7.** El día 22 de julio de 2021, y previa petición realizada por el Instructor del procedimiento, el Servicio de Ordenación Académica le remite un informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial y distinta documentación relacionada con el expediente, entre la que figuran los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo de 13 de septiembre de 2017, 20 de julio de 2018 y 28 de septiembre de 2018.

El informe, emitido el 22 de julio de 2021, señala como aspectos más destacables que “en septiembre de 2017 (...) el Vicerrector de Organización Académica informa al Servicio sobre el escrito enviado el 25 de agosto de 2017 por el responsable del centro adscrito (...) donde manifiesta su decisión de dejar de impartir el Grado en Turismo el próximo curso 2017-2018, hecho del que hubo que dar parte a la Comisión de Organización Académica delegada de Consejo de Gobierno en su sesión de 17 de septiembre, cuya acta se adjunta como prueba (...). La Comisión de Organización Académica acordó en dicha sesión (...) informar favorablemente por mayoría y tomar distintas medidas respecto a la situación del centro adscrito Facultad de Turismo de Oviedo. Informar desfavorablemente, por mayoría, la propuesta de extinción de la impartición del título Grado en Turismo en el centro adscrito Facultad de Turismo en el curso 2017-2018 (...). Los únicos compromisos (de) que tiene constancia este Servicio, además de lo acordado en la Comisión de Organización Académica, son los acordados en la Comisión de Coordinación del Grado en Turismo, celebrada el 2 de noviembre de 2017, en la cual se aprobó un cronograma para la modificación del Plan de Estudios donde los responsables del centro adscrito presentaron un informe de pérdidas y ganancias que ya entonces, a fecha 22 de septiembre de 2017, tenía un saldo negativo de 300.363,31 € (...). El Servicio de Ordenación Académica trabajó en la elaboración del texto de la adenda en colaboración con los responsables del centro adscrito y el Vicerrector de Organización Académica, la cual es aprobada por el Consejo de Gobierno en su sesión de 20 de julio (...). La Adenda al Convenio de adscripción suscrito con la Facultad de Turismo de Oviedo sí fue

remitida al Consejo Social y fue aprobada por su parte con fecha (...) 23 de julio de 2018. Dicha adenda tuvo que ser modificada por indicaciones de miembros del Consejo Social y de la Dirección de Universidades (...). La Adenda posteriormente fue enviada a la Dirección de Universidad en distintas fechas y reclamada varias veces por parte de la Gerencia de la Universidad de Oviedo, sin haber obtenido respuesta durante un largo periodo”.

Concluye que el propio Servicio de Ordenación Académica “no ha tenido nada que ver con la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada (...), no encontrándose entre sus competencias el decidir la política de implantación de enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial”.

**8.** Mediante acuerdo de 29 de julio de 2021 el Instructor del procedimiento dispone la apertura de un periodo prueba, admitiendo como tal la documental adjunta al escrito de reclamación, y accediendo a la práctica de la pericial propuesta por la reclamante con la finalidad de determinar de forma efectiva el alcance de los daños sufridos.

**9.** Previo requerimiento efectuado por el Instructor del procedimiento, el 4 de agosto de 2021 el Servicio del Centro Internacional de Posgrado incorpora al expediente diferente documentación relativa a la oferta del Título de Grado en Ciencias de la Gastronomía y Artes Culinarias.

**10.** Con fecha 16 de septiembre de 2021, se recibe en el Registro General de la Universidad de Oviedo un escrito de la interesada al que se adjunta el informe pericial emitido el 15 de septiembre de 2021. En él se cuantifican las consecuencias económicas debidas “al incumplimiento del acuerdo alcanzado para la extinción del Grado en Turismo impartido por la Facultad de Turismo de Oviedo a cambio de la implantación del nuevo Grado oficial en Gastronomía y Artes Culinarias” en setecientos cincuenta y siete mil euros novecientos cincuenta y nueve euros (757.959 €).

**11.** El día 14 de febrero de 2022 el Instructor del procedimiento acuerda, con base en el artículo 33.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, evacuar consulta a las restantes Administraciones interesadas en el asunto para que puedan exponer cuanto consideren procedente.

El 10 de marzo de 2022, emite informe la Directora General de Universidad de la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad en el que indica que la Administración del Principado de Asturias no intervino en relación con la reclamación presentada ni dictó ningún acto administrativo.

**12.** Con fecha 10 de mayo de 2022, el Instructor del procedimiento acuerda comunicar a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Mediante diligencia extendida el 16 de mayo de 2022, el Instructor del procedimiento deja constancia de que se le ha puesto de manifiesto el expediente a la interesada y de que ha obtenido una copia del mismo.

El día 30 de mayo de 2022, presenta esta un escrito de alegaciones en el Registro General de la Universidad de Oviedo en el que, en síntesis, se ratifica en lo manifestado en la reclamación de responsabilidad patrimonial y reitera que las pérdidas susceptibles de indemnización alcanzan los 757.959 €.

**13.** Con fecha 13 de junio de 2022, y tras haberse nombrado una nueva instructora del procedimiento, esta elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella delimita el régimen jurídico aplicable a la adscripción del centro privado (Facultad de Turismo de Oviedo) a la Universidad de Oviedo para que pueda impartir con el carácter de título oficial el Grado en Turismo, y señala que a lo largo de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial no se ha acreditado el incumplimiento de ninguna de las cláusulas convencionales ni de las normas legales que regulan la relación entre la Universidad de Oviedo y el centro privado adscrito.

Sobre la conducta dañosa que la reclamante imputa a la institución universitaria, que es no haber implantado el título oficial en Gastronomía y Artes

Culinarias como contrapartida comprometida a que el centro adscrito cesase en la impartición del título oficial de Grado en Turismo, la propuesta de resolución razona que la reclamante no podía desconocer el procedimiento legal para la aprobación, autorización e implantación de enseñanzas puesto que es el mismo que se aplicó al Grado en Turismo que el centro privado impartía. El procedimiento legalmente establecido requiere la aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Universidad e informe de su Consejo Social, así como autorización y publicación oficial del título mediante el correspondiente decreto del Principado de Asturias.

Afirma que “que no es jurídicamente posible la existencia de un compromiso que, ratificado por el Consejo de Gobierno de la Universidad, tenga virtualidad suficiente para obligar hasta el punto de que el daño que pueda causar su incumplimiento deba ser resarcido”.

Razona que no se ha acreditado la efectividad del daño que la reclamante cifra en el importe de 757.959 € de los préstamos participativos que las entidades del grupo de empresas suscribieron a favor de la mercantil titular del centro adscrito, puesto que no se han aportado los contratos suscritos entre las mercantiles o los acuerdos de sus órganos de administración, y tampoco “se justifica, presenta o acompaña documento alguno que permita acreditar y afirmar el destino de esos importes como, por ejemplo, facturas de la actividad normal del centro”.

También indica que no cabe reputar el daño como antijurídico puesto que “si el resultado dañoso consiste en la pérdida de ingresos de una entidad privada que tiene por actividad empresarial prestar un servicio de educación superior y, en concreto, un Grado en Turismo, en un entorno que ya acusaba en los dos últimos años anteriores al 2017, según el propio reclamante, una caída en la demanda, difícilmente se podrá afirmar que dicho perjuicio patrimonial es una lesión indemnizable, toda vez que no es antijurídica por ser resultado del azar, alea o riesgo empresarial que el reclamante tiene el deber jurídico de soportar al ser consustancial a su normal actividad”.

Finalmente, indica que hay que tener en cuenta el fracaso en la expectativa de que los estudios en Gastronomía tendrían éxito y demanda, como lo demuestran los tres cursos académicos en los que el mismo programa se ofreció como Título Propio sin poder llegar al número mínimo de alumnos para impartirse.

**14.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de junio de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del expediente núm. ..... de la Universidad de Oviedo, adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Tratándose de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Universidad de Oviedo, procede señalar que la competencia de este Consejo para la emisión de dictamen con carácter preceptivo deriva de la calificación de la misma como Administración pública del Principado de Asturias, y como tal sujeta en su actuación a la legislación administrativa, sin perjuicio de su autonomía para el cumplimiento de sus fines institucionales de docencia e

investigación. Así lo venimos reiterando desde el Dictamen Núm. 103/2006, y lo hemos mantenido en los Dictámenes Núm. 42/2017, 214/2017 y 293/2020.

Tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 214/2017, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) “parecen haber alumbrado para las Universidades públicas un régimen jurídico diferenciado del que sería propio de las Administraciones públicas y en el que las previsiones normativas que integran el llamado procedimiento administrativo común no resultaría aplicable a las Universidades más que con carácter supletorio en lo que no se encuentre previsto en su normativa específica”. Así las cosas, y no habiendo variado en el momento de emitir este dictamen dichas condiciones, nos encontramos con que, tratándose de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Universidad de Oviedo, habrá que estar a lo dispuesto en sus Estatutos, aprobados por Decreto del Principado de Asturias 12/2010, de 3 de febrero, cuyo artículo 109 establece que “La Universidad de Oviedo, por su carácter de Administración pública, se ajustará en sus actuaciones a lo establecido en la legislación universitaria específica y en las normas generales sobre actuación y régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Teniendo en cuenta esta remisión, hemos de concluir que la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se formulen frente a la Universidad de Oviedo debe regirse por lo dispuesto en la LPAC, cuyo artículo 81.2, en relación con el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, impone el carácter preceptivo de nuestro dictamen en aquellas reclamaciones en las que la cuantía reclamada exceda, tal y como acontece en el presente supuesto, de seis mil euros.

**SEGUNDA.-** En relación con lo establecido en el artículo 32.1 de la LRJSP, la reclamación que ahora se examina fue presentada en nombre de la mercantil que, a tenor de la documentación remitida a este Consejo, ostenta la condición de administradora única de la compañía titular del centro adscrito a la

Universidad de Oviedo y que impartía el Grado en Turismo. Pues bien, al margen de las consecuencias que quepa extraer del Auto del Juzgado de lo Mercantil N.º 1 de Oviedo de 29 de marzo de 2021 invocado por la reclamante, por el que se declara la extinción de la sociedad como consecuencia del concurso voluntario de acreedores solicitado, del escrito presentado el 28 de mayo de 2021 -encaminado a cumplimentar el requerimiento de subsanación efectuado por el Servicio Jurídico de la Universidad de Oviedo- se desprende que esta es, además de administrador único, accionista mayoritaria de la mercantil titular de la Facultad de Turismo. Asimismo, en el mentado escrito la interesada refiere haber efectuado -siempre según sus propias manifestaciones- una serie de préstamos participativos (que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, son aquellos en los que “La entidad prestamista percibirá un interés variable que se determinará en función de la evolución de la actividad de la empresa prestataria”) a la titular de la Facultad de Turismo. Teniendo en cuenta lo anterior y que, por otra parte, la propuesta de resolución no cuestiona la condición de interesada de la mercantil, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución, y recogido en el artículo 3.1.h) de la LRJSP, procede analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir, como venimos indicando en casos similares (por todos, Dictamen Núm. 194/2015), que si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabría una estimación de la reclamación sin que, por el procedimiento legal oportuno, se verifique cumplidamente dicha legitimación.

La Universidad de Oviedo está pasivamente legitimada como autora de las actuaciones frente a las que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la LPAC dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 29 de enero de 2021, y a la hora de considerar una posible prescripción del derecho a reclamar -que, como venimos señalando (por todos Dictamen Núm. 129/2017) y en la estela de lo también sostenido por la jurisprudencia (entre otras, Sentencia de 3 de octubre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:5580-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) “debe merecer un tratamiento restrictivo”- lo que en su caso motivaría la indemnización sería la exteriorización por parte de la Universidad de Oviedo de la decisión tanto de proceder a la supresión de los estudios de Turismo y a la desadscripción del centro a la Universidad como la de no impulsar la titulación en Gastronomía; decisión que se concreta, a tenor de la documentación obrante en el expediente, en la comunicación a la Universidad de Oviedo de la negativa a la implantación de la nueva titulación por parte de la Administración autonómica, notificada el 7 de julio de 2020 y dándose traslado de ello al centro adscrito el 22 de julio de 2020 -correo electrónico enviado por el propio Rector, que acompaña la interesada a su reclamación (folios 134 y 135)-. Por otra parte, no cabe obviar que, a tenor de la reclamación, una concreción de los eventuales efectos lesivos sería la declaración de concurso de la mercantil titular del centro, lo que tiene lugar a través del Auto del Juzgado de lo Mercantil N.º 1 de Oviedo de 29 de marzo de 2021.

En consecuencia, cabe concluir que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el día 29 de enero de 2021 se ha formulado dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado -en este caso,

el Servicio de Ordenación Académica-, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**QUINTA.-** El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “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. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

**SEXTA.-** Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada -administradora única de la compañía titular del centro adscrito- reclama a la Universidad de Oviedo una indemnización por los daños y perjuicios que considera le han sido causados por la supresión del Grado en Turismo en la localidad de Oviedo y la no implantación del Grado en Gastronomía.

Ante todo, como viene reiterando este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 10/2014), para que prospere una pretensión de responsabilidad patrimonial no basta la invocación genérica de un daño, pues el primer requisito que debe satisfacer toda reclamación de responsabilidad patrimonial es que el daño alegado ha de ser efectivo, esto es, real, y que su existencia ha de quedar acreditada en el expediente. Asimismo, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no significa automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos, entre los cuales figura la antijuridicidad del daño sufrido, que solo puede ser

entendida, en virtud de lo establecido en el artículo 34.1 de la LRJSP, como la causación de un daño que el perjudicado “no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”.

En el caso que nos ocupa, la reclamante sostiene que “el hecho objetivo que provocó las lesiones sufridas por la Facultad de Turismo de Oviedo fue el acuerdo al que llegó esa Facultad con el Rectorado de la Universidad de Oviedo para la extinción del Grado en Turismo (...) a cambio de la implantación del Grado en Gastronomía”, y que “los compromisos asumidos por la Universidad de Oviedo en el grupo de trabajo formado junto a las Facultades de Oviedo y Gijón en julio de 2017, así como la aprobación de la Adenda modificativa del Convenio de adscripción y de la implantación del Grado en Gastronomía (sesiones del Consejo de Gobierno de 20 de julio y de 28 de septiembre de 2018) son actos más que suficientes para generar una confianza legítima que determinó que la Facultad de Turismo de Oviedo actuase de determinada manera, existiendo por tanto un nexo causal evidente e indiscutible entre la actuación de la Universidad de Oviedo defraudadora de dicha confianza legítima e integrante del funcionamiento anormal del servicio público y los daños irrogados”. Según expone en su escrito de 12 de mayo de 2021, las concretas lesiones por las que reclama serían “la pérdida del alumnado del Grado en Turismo y de ingresos al proceder a la extinción del título oficial en virtud del acuerdo adoptado con el Rectorado de esa Universidad./ El coste de haberse mudado a unas nuevas instalaciones con la infraestructura necesaria para la impartición del Grado en Gastronomía que se había prometido implantar./ La pérdida del título propio de Grado en Turismo y posiblemente de la condición de centro adscrito de la Universidad de Oviedo”.

Frente a tal posicionamiento, la propuesta de resolución señala que el concepto técnico-jurídico de lesión en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración no es el del mero perjuicio, detrimento o pérdida patrimonial, pues “para que dicho perjuicio patrimonial sea una lesión indemnizable ha de ser un perjuicio antijurídico que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar”; de esta manera, “si el resultado dañoso consiste en

la pérdida de ingresos de una entidad privada que tiene por actividad empresarial prestar un servicio de educación superior y, en concreto, un Grado en Turismo, en un entorno que ya acusaba en los dos últimos años anteriores al 2017, según el propio reclamante, una caída en la demanda, difícilmente se podrá afirmar que dicho perjuicio patrimonial es una lesión indemnizable, toda vez que no es antijurídica por ser resultado del azar, alea o riesgo empresarial que el reclamante tiene el deber jurídico de soportar al ser consustancial a su normal actividad". Asimismo, indica que en este caso "el riesgo objetivo (...) no está en que la Universidad de Oviedo cumpla o no un compromiso -por lo demás, inexistente en los términos afirmados por el reclamante- o que las Administraciones competentes promuevan o no determinado título oficial universitario; el riesgo objetivo se encuentra en el acierto a la hora de ofertar determinados títulos universitarios de acuerdo con la demanda cambiante de la sociedad, una demanda que respecto del título oficial de Turismo impartido por el centro adscrito Facultad de Turismo de Oviedo resultó deficitaria en los últimos años hasta el 2017, como también resultó deficitaria respecto de los estudios de Grado en Gastronomía, vista la experiencia y resultado de su oferta como Título Propio durante tres cursos académicos". Por otra parte, manifiesta que "nunca se podrá hacer pasar por lesión indemnizable el coste de mantener la impartición del Grado en Turismo durante los cursos en extinción (2017/2018 a 2019/2020) porque es un deber jurídico del centro adscrito que resulta del Convenio de adscripción suscrito en junio del 2017 (cláusula trigésimo quinta)", y "los costes que le irrogó esta situación (...) traen causa de un título jurídico -el Convenio de adscripción- rigurosamente inexcusable, con deber jurídico de soportar". La propuesta de resolución razona que "como el Grado en Turismo en el centro adscrito ya era deficitario antes de que la entidad tomase la decisión de cesar en él (con pérdidas superiores a los 300.000 € a fecha de 2017), y como los mismos estudios de Grado en Gastronomía ofertados como título propio durante tres cursos académicos tuvieron nula demanda, no se puede afirmar que la implantación del Grado en Gastronomía como título oficial hubiera revertido la situación, solucionando los problemas de viabilidad empresarial del centro

adscrito de los que, conforme al Convenio de adscripción y normativa reguladora, en ningún momento se hace responsable la Universidad pública”. Siendo esto así, “el perjuicio patrimonial es imputable a la propia conducta y actividad del reclamante, en tanto que actualización del riesgo empresarial”, y “se trata de un perjuicio voluntaria y eventualmente aceptado de quien asume como carga común de su actividad el promover un plan de negocio en el ámbito del turismo, la hostelería y la educación superior que, finalmente, no tiene éxito”.

Por último, en relación con el informe pericial aportado por la reclamante -que cifra en 757.959 € la cuantía de las pérdidas a indemnizar (ratificado, en este sentido, en el trámite de audiencia) como derivada de los préstamos participativos efectuados y no devueltos a la titular del centro adscrito-, la propuesta de resolución indica que “no se justifica, presenta o acompaña documento alguno que permita acreditar y afirmar la realidad de tales préstamos participativos”, y que “tampoco se justifica, presenta o acompaña documento alguno que permita acreditar y afirmar el destino de esos importes como, por ejemplo, facturas de la actividad normal del centro”, por lo que “de lo instruido en el procedimiento no resulta acreditado que el resultado dañoso haya sido efectivo, porque no se justifica o muestra, más allá de afirmaciones vagas, el destino o aplicación de tales fondos, siendo este -el de la efectividad del daño- uno de los requisitos exigidos por el artículo 31.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”.

En este punto, y sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se harán en relación con el daño, debe señalarse, de acuerdo con la propuesta de resolución, que la reclamante a lo largo del procedimiento no logra acreditar la efectividad de aquel. Así, en cuanto al daño emergente que imputa, de un lado, a la supresión del Grado en Turismo, y, de otro, a una serie de préstamos participativos otorgados a la entidad privada por parte de empresas de su grupo, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, la interesada ya declaraba pérdidas por valor de 300.363,31 € antes de que se adoptara la decisión de suprimir este Grado (folio 645), lo que difícilmente puede conciliarse con un

daño efectivo y posterior como el que en la reclamación se postula. En segundo lugar, no ha desplegado ninguna actividad probatoria en relación con los préstamos participativos, cuya existencia únicamente se basa en sus propias afirmaciones. Además, por lo que se refiere al lucro cesante que vincula a la no implantación del Grado en Gastronomía, tampoco puede considerarse mínimamente probado, ya que el mismo grado había sido ofertado como título propio por el centro adscrito y, sin embargo, nunca se llegó a impartir por falta de demanda; por tanto, difícilmente puede atribuirse a la no implantación de aquel grado el sacrificio de ninguna clase de ganancia. En suma, por un lado no se acreditan pérdidas y, por otro, no se constata un lucro cesante, siendo este un concepto de interpretación estricta que no cabe deducir de meras hipótesis o especulaciones sino que requiere, al menos, que los ingresos se anuden al “decurso normal de las cosas”, y ese devenir ordinario no ofrece soporte a ganancias sino a ulteriores pérdidas.

Siendo lo anterior suficiente para desestimar la pretensión resarcitoria, se advierte además que los hipotéticos daños no se reputarían antijurídicos a la vista del propio sistema de financiación de los centros adscritos, que se nutre fundamentalmente de un porcentaje de la matrícula. Esta se basa en la demanda o, dicho en otros términos, en la capacidad que tiene el centro de atraer alumnos para que cursen los estudios que imparte, lo que constituye el riesgo propio de la actividad mercantil que desarrolla la entidad reclamante, que esta no puede transferir, vía responsabilidad patrimonial, a la Universidad de Oviedo.

Aun cuando pudiera superarse la objeción anterior, el sentido de nuestro dictamen sería igualmente desestimatorio puesto que no cabe apreciar relación de causalidad entre ese presunto daño y la actuación de la Universidad, como a continuación se expondrá.

Con carácter previo, procede hacer una referencia al principio de confianza legítima dada su expresa invocación en la reclamación y la especial significación que la interesada le otorga.

El Consejo de Estado señala en el Dictamen Núm. 1381/1996, con profusa referencia tanto a la jurisprudencia como a su propia doctrina, que “la confianza legítima es una creación del Derecho alemán que ha sido incorporada al Derecho Comunitario por el Tribunal de Justicia (Sentencias de 13 de julio de 1965, 21 de marzo de 1975, 16 de junio de 1979, 28 de octubre de 1983, 17 de abril de 1986, entre otras), y recibida en nuestro ordenamiento jurídico por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, en las Sentencias de 28 de febrero de 1989 y de 1 de febrero de 1990) y la doctrina de este Consejo de Estado (Dictámenes de 12 de mayo de 1992 -expediente número 464/92- y 3 de junio de 1994 -expediente número 504/94-). Cuando el proceder de la Administración genera una apariencia, y confiando en ella, y actuando de buena fe, un ciudadano ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la Administración la obligación de no defraudar esa confianza, y estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada”. Posteriormente, en el Dictamen Núm. 844/2015 refiere que “este Consejo ha tenido muchas ocasiones de considerar el alcance que el mencionado principio de confianza legítima tiene en relación con pretensiones de índole indemnizatoria y ha destacado que su campo genuino de desenvolvimiento se centra en los casos en que los órganos administrativos brinden a los administrados una información o un estado de la situación a los que los interesados se atengan y que se revelen posteriormente incorrectos o inexactos”.

Con todo, ambas instituciones deben diferenciarse pues “no puede asimilarse la confianza legítima con la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, ya que en esta existe una auténtica frustración de un derecho, en tanto que en aquella basta con la existencia de esa creencia de que la Administración va actuar de una determinada manera, por la creencia generada con los actos previos ocasionando una serie de gastos que han de ser resarcidos” (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:7176-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

Partiendo de esta diferencia, el Tribunal Supremo ha señalado, entre otras, en la Sentencia de 3 de julio de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:4496- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) que “la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, siendo tan solo susceptible de protección aquella ‘confianza’ sobre aspectos concretos que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes”.

Y, en la misma línea, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias advierte en la Sentencia de 30 abril de 2014 -ECLI:ES:TSJAS:2014:1325- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) que “la confianza legítima debe ser invocada con prudencia y rigor a fin de evitar efectos perversos./ De acuerdo con una jurisprudencia reiterada, este principio ha de ser aplicado, no cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular, sino cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa o de la suya propia”. Esta misma Sala ha declarado en la Sentencia de 9 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TSJAS:2020:2568- que la “eficacia (de este principio) dependerá de las concretas circunstancias en cada caso”, que “no puede amparar creencias subjetivas de los administrados que se crean cubiertos por ese manto de confianza si la misma no viene respaldada por la obligación de la Administración de responder a esa confianza con una conducta que le venga impuesta por normas o principios de derecho que le obliguen a conducirse del modo que espera el demandante”, y que “no puede descansar la aplicación del principio en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias, pues ni este principio ni el de seguridad jurídica garantizan que las situaciones de ventaja económica que comportan un enriquecimiento que se estima injusto deban mantenerse irreversibles”.

Sentado lo anterior, la reclamante no puede pretender la aplicación del principio de confianza legítima a la supresión del Grado en Turismo puesto que ella misma dio su conformidad; además, la protección de la confianza legítima no

garantiza la continuidad de una determinada situación, de modo que la Administración no pueda alterarla (sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:2452-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª).

Tampoco cabe proyectar el principio de confianza legítima en relación con la implantación del Grado en Gastronomía. La interesada se refiere repetidamente a la existencia de un “acuerdo” al que habría llegado la titular del centro adscrito con el Rectorado de la Universidad de Oviedo “para la extinción del Grado en Turismo (...) a cambio de la implantación del Grado en Gastronomía”. Al respecto es preciso recordar que la implantación de nuevas titulaciones está reglada por un procedimiento recogido en el artículo 7 del Decreto 90/2009, de 29 de julio, de Enseñanzas Universitarias Oficiales y Centros en el Principado de Asturias (principal referente en este ámbito tras la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 8 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por la Sentencia del Tribunal Constitucional Núm. 26/2016, de 18 de febrero -ECLI:ES:TC:2016:26-), en el que, además del informe favorable del Consejo Social de la Universidad y entre otros trámites, se exige un informe favorable de la Consejería competente en materia de enseñanza universitaria, la remisión del plan de estudios al Consejo de Universidades para su verificación e incluso un informe de la Conferencia General de Política Universitaria; todo ello, con carácter previo a la intervención del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, al que corresponde, definitivamente, autorizar o denegar la implantación de las enseñanzas correspondientes (artículo 9.2 del citado Decreto 90/2009, de 29 de julio). Resulta notorio, pues, que no les es dado ni a las instancias universitarias ni a las entidades privadas “acordar” entre sí la supresión o creación de titulaciones, toda vez que carecen de facultades suficientes para respaldar jurídicamente cualquier compromiso al respecto; extremo en el que ninguna de las partes puede alegar ignorancia. Configurado así el proceso decisorio tendente a la implantación de nuevas titulaciones, y a la vista de la información obrante en el expediente, solo cabría admitir que la

reclamante pudiese haber albergado una mera expectativa de gozar con un relativo parecer favorable de ciertas instancias universitarias en cuanto a la eventual creación de la nueva titulación -y con ello la esperanza, más o menos fundada, de que sus proyectos culminasen en la forma por ella prevista-, pero nunca que se hubiese formado una positiva convicción acerca de su final implantación, ya que la decisión definitiva sobre este extremo recae exclusivamente en el Ejecutivo autonómico (se exige previo informe favorable de la Consejería competente y posterior aprobación por el Consejo de Gobierno). Y en este punto cabe afirmar que la Universidad sí impulsó el procedimiento administrativo de implantación en lo que estaba a su alcance -los trámites de proposición inicial-, como lo corrobora la aprobación de la propuesta de implantación del referido título por el Consejo de Gobierno en la sesión de 28 de septiembre de 2018 (folio 734). Ahora bien, ese acuerdo era el primer trámite del largo y prolijo procedimiento administrativo anteriormente expuesto, y en ningún caso suponía por sí mismo la creación del título oficial del Grado en Gastronomía. Así, todos los trámites y requisitos antecitados no debieron pasar desapercibidos -la confianza legítima no admite valoración en abstracto, sino que ha de partir siempre de las particulares circunstancias concurrentes en el sujeto que la invoca- para una entidad que en ningún caso puede alegar la ignorancia de una normativa universitaria que formaba parte del régimen jurídico más esencial del sector en el que llevaba años operando, por lo que resulta inviable admitir la existencia de la inexcusable buena fe de la mercantil en el momento de adoptar las decisiones a las que ahora anuda los perjuicios cuya indemnización reclama. A esto cabe añadir que el procedimiento reglado al que está sujeta la Universidad para la implantación de cualquier Grado impide aplicar el principio de confianza legítima, ya que este se excluye en los casos en que la actuación de la Administración no está sujeta a una potestad discrecional y sí al cumplimiento de determinados requisitos legales y procedimentales, como ocurre en este supuesto (sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:6013-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

Llegados a esta conclusión, y partiendo de los antecedentes expuestos, no cabe estimar el argumento aducido por la interesada de una potencial compensación entre la supresión de una titulación -Grado en Turismo- con la creación de otra -Grado en Gastronomía y Artes Culinarias-, una suerte de lucro cesante, ya que, como se desprende del expediente, la reclamante ofertó durante tres cursos académicos el título propio en Gastronomía -sobre la base de la misma memoria y documentación de la propuesta de título oficial- sin que llegara a impartirse por la nula demanda que tuvieron estos estudios; únicamente se recibieron tres solicitudes en el primero de los tres cursos en los que se ofertó, curso 2019/2020 (folio 31 de la propuesta de resolución). De modo que esgrimir esa suerte de contrapartida es más una ilusión de ganancia futura que una expectativa que razonablemente pueda sostenerse en datos objetivos.

Como recordamos en el Dictamen Núm. 47/2021 en relación al lucro cesante, “el perjuicio resarcible es el actual y real, lo que excluye que puedan ser indemnizados los daños eventuales, futuros, hipotéticos o que estén desprovistos de la mínima certidumbre. Como excepción, podrán ser indemnizados los daños de futuro acaecimiento únicamente cuando los mismos sean, como viene señalando reiteradamente el Tribunal Supremo, ‘de producción indudable y necesaria, por la anticipada certeza de su acaecimiento en el tiempo, y no, por el contrario, cuando se trata de acontecimientos autónomos con simple posibilidad, que no certeza, de su posterior producción, dado su carácter contingente y aleatorio, que es lo que sucede generalmente con las simples expectativas’ (por todas, Sentencia de 2 de enero de 1990 -ECLI:ES:TS:1990:15510-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)”.

En otro orden de cosas, y por lo que atañe a la procedencia de un resarcimiento de los gastos derivados de la supresión de la titulación de Turismo, este Consejo comparte el parecer de la propuesta de resolución cuando afirma que “nunca se podrá hacer pasar por lesión indemnizable el coste de mantener la impartición del Grado en Turismo durante los cursos en extinción (2017/2018

a 2019/2020) porque es un deber jurídico del centro adscrito que resulta del Convenio de adscripción suscrito en junio del 2017”.

En efecto, el Convenio de adscripción a la Universidad de Oviedo de la Facultad de Turismo de Oviedo de 16 de junio de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 29 de septiembre de 2017) señala en su cláusula sexta que la “Facultad de Turismo de Oviedo (...) se financia con:/ a) Fondos propios de la sociedad mercantil (titular del centro), con el importe correspondiente al 75 % del precio abonado por cada crédito ECTS matriculado por los alumnos del centro adscrito -de acuerdo con las tarifas oficiales-, que la Universidad de Oviedo fija y que se compromete a abonar a la Facultad puntualmente; así como con el importe de la cuota anual asociada a cada crédito ECTS matriculado en la Facultad, fijada cada año por su Comité de Dirección, tal como se ha venido realizando hasta la fecha./ b) Subvenciones, de ámbito estatal, autonómico o local, que le puedan ser concedidas en base a su condición de centro de formación e investigación”. Asimismo, la cláusula trigésimo quinta refiere que la “Facultad de Turismo de Oviedo se compromete a mantener su actividad durante el tiempo necesario para permitir finalizar a los alumnos que, con un aprovechamiento académico normal, los hubiesen iniciado en él”, completada por la cláusula séptima cuando indica que la “Entidad Titular garantiza el sostenimiento de la actividad en el centro adscrito, hasta la extinción total de las correspondientes enseñanzas y por el tiempo de duración de este Convenio, comprometiéndose a mantener el centro en funcionamiento durante el periodo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que, con aprovechamiento académico suficiente, los hubiesen iniciado en él. Sin perjuicio de optar a las ayudas y subvenciones de carácter público o privado a que, en su caso, pudiera tener derecho, según las disposiciones legales”.

A la vista de ello, solo resta recordar la diferencia existente, desde un punto de vista jurídico y en relación con la responsabilidad de las Administraciones públicas, entre daño y lesión, resultando que ha de entenderse por lesión solo el daño antijurídico, esto es, aquel que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar (Dictamen del Consejo de Estado Núm.

1129/2021). Al respecto, hemos apuntado en el Dictamen Núm. 13/2019 que la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que “la antijuridicidad, como requisito del daño indemnizable, no viene referida al aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuridicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es en el actuar de la Administración”. Siendo esto así, ha de descartarse que la cuantía reclamada por el concepto que ahora analizamos quepa ser calificada como lesión y, por ende, susceptible de ser indemnizada.

Por otro lado, tampoco resulta indemnizable la supresión del Grado en Turismo puesto que se trata de una decisión que impulsa y comparte la propia interesada, como se desprende del acta de la reunión de la Comisión de Coordinación del Título Oficial Grado en Turismo, celebrada el 2 de noviembre de 2017 (folio 642). A ello debe añadirse que en aquel momento la titular del centro adscrito presenta una cuenta de pérdidas y ganancias con un resultado negativo de 300.363,31 €, situación que es previa al acuerdo de extinción del Grado en Turismo y que, por tanto, impide imputar perjuicios económicos específicos al proceso de transición para dejar de impartir dicho Grado.

En definitiva, la situación hasta aquí descrita nos sitúa ante una reclamación de responsabilidad patrimonial sobre la cual no procede sino coincidir con el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución.

Merece subrayarse que, tal y como señala la propuesta de resolución, en la fase de prueba del procedimiento la reclamante aporta un informe económico en el que se cifra la cuantía de unos préstamos participativos concedidos por esta a la mercantil titular del centro adscrito y que no habrían sido devueltos, pero sin acompañar documento alguno que acredite su efectividad ni justificar el destino de tales importes. En esta tesitura, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 77 de la LPAC, y dado que *onus probandi incumbit actori*, nos encontramos ante un evidente déficit probatorio únicamente imputable a la

reclamante y que resulta decisivo, pues -tal y como ya hemos indicado- el primer requisito de toda reclamación de responsabilidad patrimonial es que el daño alegado sea efectivo, esto es, real, y que su existencia quede acreditada en el expediente.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada, y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.