

En Logroño, a 10 de abril de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro María Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

42/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. J.P.B.M, por daños y perjuicios que entiende causados por la impropcedente retención de garantías y minoración de liquidaciones presentadas por el mismo para realizar diversas acciones formativas organizadas por la Administración; y que valora en 890.751,18 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el presente dictamen utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas:

-art/s=artículo/s.

-BGB= Código civil alemán (Bürgerliches Gesetzbuch).

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-CCAA= Comunidades Autónomas.

-Cc= Código civil español.

-Decreto 14/2006= Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR.

-DG= Dirección General o Director/a General.

-FJ= Fundamento Jurídico.

-LEC'00= Ley estatal 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil.

-LGS'03= Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones.

-LPAC'92= Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

-LPAC'15= Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

-LSP'15= Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.

-Núm.= número.

-Orden 24/2009= Orden 24/2009, de 11 de mayo, de la Consejería de Industria, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja, por la que se regulan la formación de oferta, las acciones de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, por la que se regulan la formación de oferta, las acciones de formación en intercambio de investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) y las de Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y estudios y acciones de sensibilización y difusión y se establecen las bases reguladoras del procedimiento de concesión y justificación de subvenciones destinadas a tal fin, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-Págs.= páginas.

-RCas.= Recurso de casación.

-RD= Real Decreto.

-RGS'06= Reglamento General de subvenciones, aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio.

-S= Sentencia.

-S.1ª= Sentencia de la Sala 1ª.

-S.3ª= Sentencia de la Sala 3ª.

-SCA= Sala de lo Contencioso-administrativo.

-SGR= Sociedad de Garantía Recíproca.

-SGT= Secretaría General Técnica o Secretario/a General Técnica.

-TS= Tribunal Supremo.

-TSJ= Tribunal Superior de Justicia.

Segundo

La Consejería de Educación, Formación y Empleo remite a este Consejo Consultivo, para dictamen, el expediente tramitado en relación con la precitada reclamación de

responsabilidad patrimonial. De la documentación que integra el expediente, resultan los siguientes antecedentes de interés, que se exponen ordenados cronológicamente:

1. El reclamante ha participado en diversos procedimientos, tramitados por el Gobierno de La Rioja, para la concesión de subvenciones en materia de acciones formativas.

2. En los años 2010, 2011 y 2012, al interesado, le fueron concedidas, por la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, diversas subvenciones en los expedientes 09E04/M21, 10E48/M22 y 11E58/M22, para la realización, en total, de cuatro acciones formativas. En estos expedientes, el titular de la Consejería, a través de las correspondientes Resoluciones, dispuso anticipar, al beneficiario, los importes del 100% de las subvenciones concedidas, previa presentación de avales bancarios por el mismo importe que, otorgados por la mercantil *E.S.G.R.*, fueron aportados por el interesado.

3. En el año 2014, en el seno del expediente 14E038/M22, por Resolución de 12 de septiembre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Formación y Empleo, concedió, al interesado, una subvención de la “*modalidad 2, programa 2*”, por importe de 78.264,00 euros para la realización de una acción formativa, la núm. 14E038/M22/001.

4. También en 2014, y en el expediente 14E016/M32, por Resolución, del mismo órgano, de 17 de noviembre de 2014, le fueron concedidas nueve subvenciones, de la “*modalidad 3, programa 2*”, para la realización de nueve acciones formativas, las núms.14E016/M32/001 a 14E016/M32/009, por un importe total de 643.530,00 euros.

5. De esas diez actividades formativas, solo tres llegaron a ejecutarse realmente, las núms.14E038/M22/001, 14E016/M32/003 y 14E016/M32/004. Una cuarta actividad formativa, la 14E016/M32/005, sólo se ejecutó parcialmente pues, si la actividad tenía una duración prevista de 750 horas, sólo se impartieron 525 horas. Las seis restantes actividades formativas correspondientes a 2014 no se desarrollaron en el ámbito temporal en el que hubieran debido verificarse, que era de 11 meses desde el otorgamiento de la subvención, de acuerdo con el art. 56.1 de la Orden 24/2009.

6. Por lo que hace a la justificación de las tres subvenciones correspondientes a las actividades ejecutadas, el interesado declaró gastos inferiores, en los tres casos, al importe de las subvenciones concedidas. Pero:

A) La liquidación de tales subvenciones no se ha producido aún a fecha 4 de octubre de 2018. En efecto, en el expediente de responsabilidad patrimonial, figura un “*Informe-propuesta*”, de esa misma fecha, de la Jefa del Servicio de Planificación, Ordenación y Gestión Administrativa de la Consejería consultante en el que, entre otras cosas, es “*no se acompañan todas las facturas imputadas a la justificación económica*”, “*no constan*

justificantes de pago a docentes”, “entre las empresas con las que contrató servicios se encuentran entidades vinculadas al beneficiario, sin constar evidencias de haberse realizado el pago de sus servicios”. El interesado ha ofrecido, como explicación a la falta de acreditación de los pagos que “mi situación económica me ha llevado a no poder hacer frente a los pagos de las facturas, Hacienda, Seguridad Social, tengo todas las cuentas embargadas y orden de embargo para mi vivienda habitual”.

B) Tampoco ha tenido lugar la liquidación de la subvención correspondiente a la actividad formativa que el interesado ejecutó parcialmente (la núm. 14E016/M32/005). En este caso, según explica el Informe propuesta de 4 de octubre de 2018, porque el interesado ni siquiera ha presentado ninguna declaración justificativa de los gastos realizados.

7. En el año 2015, el interesado tomó parte en los procedimientos subvencionales 15E022/M22 y 15E022/M32, en los que solicitó, respectivamente, la concesión de subvenciones para la realización, respectivamente, de doce y siete actividades formativas (19 en total):

A) El 15 de junio de 2015, la Consejería de Industria, Formación y Empleo dictó una Propuesta provisional de concesión, en la que el interesado figuraba como posible beneficiario de dos subvenciones (de las 19 solicitadas): una, para la realización de la actividad formativa 15E022/M22/004; y, otra, para la realización de la actividad 15E022/M32/004; ambas, por un importe total de 105.573,60 euros.

B) Finalmente, por Resoluciones de 28 y 30 de diciembre de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo denegó la concesión de esas dos subvenciones por no hallarse el interesado al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad social, circunstancia que constituye un motivo de denegación de las solicitudes según el art. 13.e) y f) del Decreto 14/2006.

8. En el seno de los expedientes subvencionales a los que nos hemos referido en el primer apartado (los 09E04/M21, 10E48/M22 y 11E58/M22) el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo dictó tres Resoluciones, de 4 de junio de 2015 (las núm. 754, 755 y 756). Las tres acordaron la adopción de la medida provisional consistente en retener las garantías que había aportado el beneficiario para la obtención del anticipo del 100% del importe subvencionado en dichos expedientes. La razón de ser de tal retención radicaba en la existencia de discrepancias en cuanto a la justificación de gastos y liquidación de aquellas subvenciones.

9. Frente a tales Resoluciones, el interesado promovió, ante la SCA del TSJ de La Rioja, el recurso contencioso administrativo núm. PO 193/2015. La citada SCA, por S núm. 5/2017, de 12 de enero, estimó dicho recurso y consideró contrarias a Derecho las

Resoluciones núms. 754, 755 y 756, de 4 de junio de 2015, porque la Administración autonómica debió haber cancelado las garantías en el plazo máximo de seis meses, computados desde la fecha en que el interesado presentó la justificación de los gastos; sin que, en tal plazo, la Administración se hubiera pronunciado sobre su adecuación ni iniciado el procedimiento de reintegro (F.J.3 de la S, págs. 15 y 16). En definitiva, a criterio de citada la SCA, la Administración dejó transcurrir tales plazos, por lo que “*debió ser acordada la cancelación de las garantías cuando lo solicitó el beneficiario de la subvención (19.12.2014 y 23.12.2014)*”. Dicha S. es firme.

10. El 19 de marzo de 2018, el interesado presentó la antes referida reclamación de responsabilidad patrimonial, en la que:

A) Razona que el hecho de que la Administración autonómica no cancelara oportunamente las garantías, prestadas por él, en el seno de los expedientes 09E04/M21, 10E48/M22 y 11E58/M22, le han imposibilitado: “*financiar las acciones formativas que, en su entidad profesional y empresarial desarrolla, generando deudas con entidades financieras, Agencia tributaria, Seguridad social, proveedores, docentes, personal laboral etc*” y entiende que “*los daños que se producen son de tres tipos:*

1/ Daños directos, sobre acciones formativas concedidas (al interesado) por la DG de Empleo de La Rioja en los años 2014 y 2015, a desarrollar entre 2015 y 2016, que impiden la realización de parte de las acciones concedidas en 2014 y la retirada de la subvención por parte de la DG de Empleo, al tener deudas con Hacienda y con Seguridad social, para las concedidas en 2015. De todas las acciones finalizadas y las ejecutadas en parte, (el interesado) no ha recibido ningún pago por parte del Gobierno de La Rioja.

2/ Daños indirectos. (El interesado) cumplía los requisitos para ser solicitante de subvenciones públicas para la ejecución de programas de ámbito estatal de mejora de la empleabilidad, la cualificación y la inserción profesional del Servicio Público Estatal de Empleo, al tener Centros de formación homologados para impartición de certificados de profesionalidad en dos CCAA: La Rioja y Navarra”. A este respecto indica:

-Que, previamente (el interesado) había firmado acuerdos con empresas de formación de todo el Estado español, para poder afianzar sus posiciones de cara obtener las subvenciones en las convocatorias del Servicio Público Estatal de Empleo.

-Que la imposibilidad de poder saldar deudas con Hacienda y con Seguridad social supuso no poderse presentar a las siguientes convocatorias: (enumera a continuación las convocadas por Resoluciones de 21 de agosto de 2015, 24 de agosto de 2015 y 17 de agosto de 2016, del Servicio Público de Empleo Estatal).

-Que, de haberse producido la devolución de avales en un plazo razonable (desde el día 23 de diciembre de 2014, en que el interesado) hizo la solicitud de devolución de avales, contra la que el Excmo. Sr, Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja emitió las Resoluciones núms. 754, nº 755, nº 756 de 4 de junio de 2015), el interesado podría haber tenido la financiación necesaria para solicitar y ejecutar las acciones correspondientes a las convocatorias indicadas anteriormente.

3/ **Perjuicios**, que el interesado cifra en: i) *deudas con Seguridad social y Agencia tributaria*; ii) *deudas con proveedores de bienes y servicios, profesores, trabajadores asalariados, etc*; iii) *diversos procedimientos judiciales por impago de deudas, con sus correspondientes costas judiciales, entre ellos ejecuciones hipotecarias*; iv) *deudas bancarias con sus correspondientes intereses de demora*; y v) *no poder pagar deudas con la CAR, con sus correspondientes intereses y recargos*”.

B) Sobre la base de tal razonamiento, acaba formulando una petición del siguiente tenor: *“La cantidad solicitada por (el interesado) como responsabilidad patrimonial del Gobierno de La Rioja a fecha de hoy es de 890.751,18 euros, (pero) como la cantidad correspondiente a daños sobrevenidos va en aumento y con el fin de poder establecer un criterio, (el interesado) se reserva el derecho a solicitar la cantidad correspondiente a: i) perjuicios, si no percibe la cantidad solicitada en el plazo de un mes; y ii) daños indirectos, si no percibe la cantidad solicitada en el plazo de dos meses”*.

C) Al escrito, acompaña: i) una copia de la STSJ de La Rioja de 12 de enero de 2017; ii) varias resoluciones judiciales, adoptadas por diversos Juzgados del orden civil, en tres procedimientos de ejecución de títulos no judiciales; y dos de ejecución hipotecaria, en los que el interesado figura como parte ejecutada; iii) una Providencia de apremio, dictada por el Servicio de Gestión Integral Tributaria del Gobierno de La Rioja el 29 de noviembre de 2017, por una cuantía total de 33.721,98 euros; y iv) un certificado, de la Tesorería General de la Seguridad social, expedido el 11 de marzo de 2018 y acreditativo de tener deudas pendientes con la Seguridad social, por importe de 76.541,96 euros.

Segundo

1. A la vista de la reclamación presentada por el interesado, el Gobierno de La Rioja, mediante Acuerdo, adoptado en su sesión de 27 de abril de 2018, decidió incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial y asignar la tramitación de ese procedimiento a la SGT de la Consejería de Educación, Formación y Empleo.

2. El 15 de mayo de 2018, la Ilma. Sra. SGT de la referida Consejería designó Instructor del expediente.

3. El Instructor designado (Sr. Jefe del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica de la referida SGT) dispuso, el 18 de junio de 2018, recabar informe de la DG de Empleo, en relación con *“el modo y fecha de constitución de la garantía (aval bancario) y copia del documento, si lo hubiere”*, y con el *“criterio interpretativo de la vigente legalidad que sirvió para acordar la retención de la garantía y, en su caso, instrucción u orden de servicio que la fundamentaba”*.

4. Ese informe fue emitido, el 4 de octubre de 2018, por la Jefa del Servicio de Planificación, Ordenación y Gestión Administrativa de la DG de Empleo, con el Visto Bueno de la Ilma. Sra. DG. En el informe, denominado *“Informe-propuesta”*, se analizan

pormenorizadamente los perjuicios que el interesado afirma sufridos y, en síntesis, se descarta que tengan su origen en un funcionamiento, normal o anormal, de la Administración. Dicho informe señala que no concurren los requisitos necesarios para estimar la reclamación, por los siguientes motivos:

-“El reclamante culpa a la Administración de que las entidades de las que pretendió un aval que se lo denegaron, porque ésta no devolvió unos avales depositados para garantizar la correcta ejecución de acciones formativas por las que recibió el 100% de la cantidad subvencionada, al haberse establecido medidas provisionales en ese sentido.

-Aunque, en principio, el hecho de que (el interesado) no haya podido constituir las garantías necesarias (que se depositan para acceder al pago de los anticipos a cuenta de las subvenciones concedidas en 2014)... puede suponer una dificultad adicional en la ejecución de las acciones formativas y actúa en detrimento del patrimonio del reclamante, al verse obligado a utilizar recursos económicos propios; dicha imposibilidad es ajena a esta Administración, por no ser esta la que concede las garantías.

-No debe olvidarse que las garantías fueron denegadas, a su persona, por entidades privadas, las cuales actúan con plena libertad de pactos en relaciones bilaterales con sus clientes, ajenas a la Administración.

-En la solicitud del reclamante, no se especifican las lesiones producidas, ni la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, ni una concreta evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, ni el momento en el que la lesión efectivamente se produjo, ni va acompañada de documentos, ni de la proposición de prueba, no concreta los medios de prueba de que pretenda valerse el reclamante”.

5. El reclamante, por escrito de 23 de octubre de 2018, solicita que sea incorporada cierta documentación al procedimiento; y, a tal efecto, la acompaña a ese escrito. Sin embargo:

-Ese escrito no contiene ninguna mención por la que el interesado manifieste su voluntad de alterar el contenido de la reclamación o de añadir alguna pretensión indemnizatoria a la que el propio interesado dedujo, bajo la justificación de “*daños directos*”, en su solicitud iniciadora del procedimiento, presentada de 19 de marzo de 2018.

-Entre la documentación que el interesado acompaña, se encuentra la Resolución, de 30-3-2017, de la SGT, de la Consejería actuante, por la que, en ejecución de la S. de 12 de enero de 2017, se ordena la cancelación de las garantías depositadas, por el interesado, en los expedientes 11E058/M22 (un aval bancario), 10E048/M22 (dos avales) y 09E4/M21 (un aval); todas ellas otorgadas por la misma mercantil, una SGR.

6. En vista de lo actuado, el Instructor del expediente emitió, el 4 de diciembre de 2018, una Propuesta de resolución, en sentido desestimatorio de la reclamación formulada, al considerar que:

-“No se ha acreditado la existencia de un daño efectivo, económicamente evaluado y singularizado, dado que el importe de las subvenciones otorgadas no constituye, en sí, un ingreso que se incorpore definitivamente al patrimonio del beneficiario (pues)... debe reinvertirse en la obtención del objeto de la subvención.

-(No existe) una relación de causalidad entre el actuar de la Administración y el daño pretendido por el reclamante.

-(Tampoco existe), ni siquiera como indicio racional, elemento objetivo alguno que permita hablar de un lucro cesante o daño indirecto, según los términos de la reclamación”.

7. Finalmente, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja informan el 14 de diciembre de 2018, en sentido favorable a la Propuesta de resolución de 4 de octubre de 2018, que:

-“En el presente caso, no parece que exista un daño económico que cumpla con los requisitos de efectividad, o que se evalúe correctamente.

-De la actuación administrativa anulada judicialmente, ...sólo se puede seguir un perjuicio vinculado al coste de mantenimiento de los avales.

-Las consecuencias económicas, del tipo que sean, de otros expedientes de subvenciones, son ajenas a la actuación administrativa previa en relación a los avales retenidos en garantía de unos anticipos de subvenciones distintas.

-Es decir, si el reclamante cumple, o no, con las subvenciones otorgadas en expedientes de 2014, y si la Administración liquida, antes, o después, esas subvenciones, son actuaciones distintas de las que dan origen a este expediente de responsabilidad, y, en ellas, concurre, muy intensamente, la actuación del propio reclamante, rompiendo la relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos. Otro tanto debe decirse de las subvenciones que se le denegaron en 2015”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente en fecha 20 de diciembre de 2018, que ha tenido entrada en este Consejo el día 21 de diciembre de 2018, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 11 de enero de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida en la convocatoria señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

A tenor de lo dispuesto en el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una Propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la Propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), el art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, como acabamos de exponer, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Por tanto, reclamándose en este caso una cuantía de 400.000 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 LPAC'15 dispone que aquél deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

Segundo

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1, 139.2 y 141.1 LPAC'92, actuales arts. 32.1 LSP'15 y 65,67,81, 91.2 LPAC'15), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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, normal o anormal, de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto, directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración; así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

2. Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de *seguro a todo riesgo* para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa.

En efecto, el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

3. Como señala una consolidadísima doctrina jurisprudencial (por todas, STS, Sala 3ª, de 21 de marzo de 2007, RCas. núm. 6151/2002):

“...para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a

efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) ausencia de fuerza mayor, y d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta”.

Tercero

Particularidades de la responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de anulación de actos o disposiciones administrativas.

1. De los Antecedentes de Hecho descritos, resulta que el interesado funda su reclamación de responsabilidad patrimonial en la anulación de ciertos actos administrativos por la SCA del TSJ de La Rioja (S. de 12 de enero de 2017).

Dichos actos administrativos fueron las Resoluciones núms. 754, 755 y 756/2015, de 4 de junio, de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, por las que dicha Consejería acordó retener las garantías (avales bancarios) que el hoy reclamante había constituido para obtener el pago anticipado del importe de varias subvenciones que la propia Consejería le había otorgado en los años 2009 a 2011.

A criterio del reclamante -según expone en el escrito iniciador de su reclamación- la falta de cancelación de esas garantías por la CAR (falta de cancelación que ha sido declarada contraria a Derecho por un órgano jurisdiccional) le ha generado los daños y perjuicios que alega en el escrito referido.

2. Pues bien, siendo este el planteamiento del reclamante, lo primero que debe aclararse es que, conforme al art. 32.1 inciso segundo LSP'15: *“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”*. En definitiva, el citado precepto (antes art. 142.4 LPAC'92) establece que, por sí misma, la mera declaración administrativa o judicial de que un acto administrativo es contrario a Derecho no hace nacer, para el sujeto afectado por dicho acto, un derecho a ser indemnizado. Bien al contrario, para que surja el derecho a la indemnización es preciso, que se cumplan los requisitos generales que, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, establece el precepto citado, y a los que antes hemos aludido.

Así ha tenido ocasión de expresarlo la jurisprudencia relativa al art. 142.4 LPAC'92, que es de plena aplicación al art. 32.1 LSP'15. Por ejemplo, la STS 3ª, de 21 de marzo de 2018 (RCas. núm. 5006/2016) que razona lo siguiente:

-Que, “en el caso específico de esta responsabilidad fundada en el art. 142.4 LPAC'92, su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el

resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.

-Que, “no caben ni resultan procedentes interpretaciones maximalistas del citado precepto de uno u otro sentido; esto es, que no procede afirmar que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad”.

3. De cuanto acaba de exponerse, se desprende ya una primera conclusión: el solo hecho de que hayan sido anuladas las Resoluciones de 4 de junio de 2015 no obliga automáticamente a reconocer al interesado el derecho a ser indemnizado; sino que, al igual que sucede en cualesquiera otras reclamaciones de responsabilidad patrimonial, es preciso analizar si:

-El interesado ha sufrido realmente los daños que afirma.

-Esos daños están, causalmente, vinculados al actuar de la Administración, “*en una relación, directa e inmediata y exclusiva, de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal*” (STS de 21 de marzo de 2007, antes citada).

-La cuantificación de los daños es correcta, de modo que el perjuicio sufrido sólo puede ser resarcido mediante el reconocimiento y abono al reclamante de la cantidad de dinero (indemnización) que solicita.

4. Según el art. 217 LEC´00, es carga del demandante probar la concurrencia de los presupuestos a los que la Ley anuda el nacimiento del derecho a la indemnización. Por ello, pesa sobre él la carga de acreditar, no sólo los hechos en los que funda su reclamación de responsabilidad, sino, igualmente, la efectiva realidad de los perjuicios ocasionados y la procedencia de la indemnización solicitada, aspecto este último que examinaremos con más detalle en el Fundamento de Derecho siguiente.

Cuarto

La reparación integral del daño. Daño emergente y lucro cesante. La proscripción de indemnizar los sueños de ganancia.

1. En el escrito iniciador de su reclamación, el interesado distingue entre una indemnización asociada a “*daños directos*” (por importe de 890.751,18 euros), otra en concepto de “*daños indirectos*” (2.992.749,60 euros), y una tercera por razón de “*perjuicios*” (que no cuantifica).

Pues bien, dados los términos en los que el interesado articula su reclamación, y a la vista de la forma en la que calcula el importe de las dos primeras peticiones indemnizatorias, este Consejo Consultivo considera oportuno analizar el principio de reparación integral del daño, que, en aplicación de la regla jurídica que inspira el art. 1.106 Cc, exige el resarcimiento, tanto del daño emergente (*damnum emergens*), como del lucro cesante (*lucrum cessans*). A su vez, el concepto de lucro cesante (las ganancias que el interesado deja de percibir) encuentra, como envés o límite negativo, la prohibición de indemnizar los denominados “sueños de ganancia”.

2. En efecto, como indica la STS 3ª, de 24 de noviembre de 2015 (RCas. núm. 956 /2014):

*“... el deber de reparación debe integrar el llamado **daño emergente, integrado por el valor de la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del perjudicado**; así como el llamado **lucro cesante, integrado por la ganancias dejadas de percibir**. Ahora bien, esas dos modalidades del daño patrimonial en sentido estricto, comportan, de una parte, que **han de quedar acreditados de tal forma que tanto unos como otros sean reales o manifiestamente potenciales conforme a las condiciones que generarían esa pretendidas ganancias que no responden, como se viene puntualizando por la jurisprudencia, a un sueño de ganancias, carente de toda conexión lógica con las condiciones del perjudicado, sino a meras expectativas, dudosas o contingentes, que no encuentran fundamento en esas condiciones fácilmente constatables**”.*

3. En particular, las peticiones indemnizatorias en concepto de lucro cesante o ganancias dejadas de obtener, obligan al reclamante a probar la existencia de una relación causal directa entre la actuación administrativa que se reputa dañosa, por una parte, y la falta de obtención de unos u otros beneficios económicos, por otra. Expuesto en otros términos, el reconocimiento del derecho a una indemnización por lucro cesante exige acreditar que la actuación administrativa ha privado al interesado de obtener unas ganancias que, de no haber sido por esa actuación administrativa, hubiera percibido de modo seguro o altamente probable.

A) Por ello, como recuerda la STS 3ª, de 25 de abril de 2017 (RCas. núm. 606/2016) con cita de muchas otras:

*“...la prueba de las “ganancias dejadas de obtener ha de ser **rigurosa, sin que puedan admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes**, lo que excluye los meros sueños de ganancias como se denominaron en la S. de 15 de octubre de 1986, ya que **no cabe que, a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente, se produzca un enriquecimiento injusto**”.*

B) Con esta doctrina, la Sala 3ª del TS se alinea con postulados que ya había venido recogiendo su Sala 1ª, haciéndose eco, a su vez, del principio jurídico que, en el Derecho comparado, resulta del art. 252 BGB, y aplicándolo a la determinación del alcance del *lucro cesante* que debe ser indemnizable conforme al art. 1.106 Cc.

-En efecto, según ha señalado desde antiguo la Sala 1ª del TS, *“no basta la simple posibilidad de realizar ganancia, sino que ha de existir una cierta probabilidad objetiva, que resulte del decurso normal de las cosas y de las circunstancias especiales del caso concreto”* (STS de 22-6-1967, citada, por ejemplo, por la STS de 29 de diciembre de 2000, RCas. núm. 3600/1995).

-Desde esta óptica, *“las ganancias que pueden reclamarse son aquellas en las que concurre verosimilitud suficiente para poder ser reputadas como muy probables, en la mayor aproximación a su certeza efectiva”* (STS, Sala 1ª, de 8 de julio de 1996, RCas. núm. 3.542/1992).

-Como recuerda la STS de 14-7-2003 (Sala 1ª, RCas. núm. 3427/1997) un principio básico de la determinación de lucro cesante es *“se delimita por un juicio de probabilidad”*; pues, *“a diferencia del daño emergente, daño real y efectivo, el lucro cesante se apoya en la presunción de cómo se habrían sucedido los acontecimientos en el caso de no haber tenido lugar el suceso dañoso”*; razón por la que se exige que *“se acredite la relación de causalidad entre el evento y las consecuencias negativas derivadas del mismo, con relación a la pérdida del provecho económico”*; relación de causalidad que, *“en realidad, no es otra cosa que la posibilidad de haber podido obtener las ganancias en caso de no haberse producido el evento”* (STS1ª, de 30 de octubre de 2007, RCas. núm. 5049/2000).

Pues bien, como señalamos, en el lado negativo del lucro cesante real, cierto y efectivo, se hallarían los *“sueños de fortuna”*. Es decir: *“ganancias contingentes o fundadas en meras esperanzas, o expectativas sin sustento real”* STS de 29 de diciembre de 2000 (RCas. núm. 3600/1995).

Esto es así porque *“el lucro cesante, como el daño emergente, debe ser probado; la dificultad que presenta el primero es que sólo cabe incluir en este concepto los beneficios ciertos, concretos y acreditados que el perjudicado debía haber percibido y no ha sido así; no incluye los hipotéticos beneficios o imaginarios sueños de fortuna.”*(STS de 5 de noviembre de 1998, RCas. núm. 1704/1994).

La prueba del lucro cesante requiere acreditar la *“razonable verosimilitud”* de su producción, *“cosa que no ocurre cuando la ganancia o beneficio futuro se presenta como meramente posible o hipotético, existen dudas sobre su producción o no se aprecia su existencia en el marco de una lógica presunción sobre cómo habrían sucedido los acontecimientos en el caso de no haber tenido lugar el suceso dañoso”* (STS de 21 de abril de 2008, RCas. núm. 442/2001).

D) Es a la luz de las consideraciones anteriores como habremos de analizar la reclamación formulada por el interesado.

Quinto

Análisis de la reclamación del interesado

1. Como hemos expuesto en los Antecedentes de Hecho, el interesado presentó, el 19 de marzo de 2018, una reclamación en la que incluyó diferentes partidas indemnizatorias, cada una de ellas anudada al concepto o motivo que, según el reclamante, la justifica.

En línea de principio, resulta llamativa la propia forma de afirmar la petición indemnizatoria, pues el interesado, en su escrito de 19 de marzo de 2018, no reclama una cantidad total y concreta sobre la base de los distintos daños que asegura se le han causado, sino que limita su reclamación a los 890.751,18 euros que solicita en concepto de “*daños directos*”; añadiendo, respecto a los demás conceptos indemnizatorios (“*perjuicios*” y “*daños indirectos*”) que, en ese momento (19 de marzo de 2018), no solicita indemnización alguna por ellos, pero que (a modo de petición en cadena o condicionada) “*se reserva el derecho a solicitar la cantidad correspondiente: i) a perjuicios, si no percibe la cantidad solicitada en el plazo de un mes*”; y ii) *a daños indirectos, si no percibe la cantidad solicitada en el plazo de dos meses*”.

2. Esa forma de articular la reclamación obliga a poner en tela de juicio la propia verosimilitud de las restantes peticiones indemnizatorias (las que se vinculan a los “*perjuicios*” y a los “*daños indirectos*”); pues, si el interesado creyera realmente que la Administración le ha deparado “*perjuicios*” por importe de nada menos que 2.992.749,60 euros, como así afirma; lo lógico sería esperar que hubiera incluido una petición indemnizatoria por tal cuantía en su escrito de 19 de marzo de 2018, y que hubiera hecho valer tal petición pura y simple, esto es, sin sujetarla a condición alguna. En lugar de ello, condiciona esa petición a que la Administración le pague, o no, otra cantidad, por otro concepto, “*en el plazo de un mes*”.

3. Parecidas consideraciones cabe hacer sobre la indemnización por los denominados “*daños indirectos*”, indemnización, además, que el interesado ni siquiera ha cuantificado a lo largo de todo el expediente.

4. Ciertamente, el reclamante ha utilizado la formula verbal “*se reserva el derecho a solicitar*”, y en el expediente no consta escrito alguno posterior al 19 de marzo de 2018 en el que el interesado haya hecho efectiva esa “*reserva*”, afirmando de modo explícito esas peticiones indemnizatorias adicionales, y ampliando a ellas el contenido de su reclamación.

5. Sea como fuere, como es evidente que la Consejería consultante no ha abonado al interesado la cantidad que fue objeto de la reclamación inicial (890.751,18 euros), puede interpretarse que el interesado ha formulado esas otras dos peticiones indemnizatorias, por lo que procede que nos pronunciemos también sobre ellas.

Así lo hacemos en los apartados siguientes, dedicando, por razones de claridad expositiva, un Fundamento Jurídico a cada partida indemnizatoria solicitada.

Sexto

Indemnización reclamada por “daños directos”

1. En concepto de “daños directos”, el interesado solicita que le sean abonados 890.551,18 euros, a razón de: i) “721.794,60 euros, convocatoria año 2014; y ii) 105.573,60 euros, convocatoria año 2015”.

2. En relación con este concepto indemnizatorio, lo primero que debe señalarse es que el reclamante incurre en un error aritmético, porque la suma de 721.794,60 euros + 105.573,60 euros, arroja 827.368,2 euros, en lugar de los 890.551,18 euros que, sin mayores aclaraciones o explicaciones, solicita el interesado.

En consecuencia, ni siquiera aunque tal reclamación pudiera ser estimada –que no lo es, como de seguido se expondrá- el importe de la indemnización podría ser el que el interesado pretende.

3. Aclarado lo anterior, debe precisarse que esa cuantía total está integrada por dos partidas diferentes (721.794,60 euros y 105.573,60 euros) porque obedece a dos conceptos distintos.

A) Uno de esos conceptos (“Convocatoria 2014”), se cuantifica, según el interesado, en el importe de las diez subvenciones reconocidas al reclamante en el año 2014, para la realización de diez actividades formativas (721.794,60 euros). Y, en efecto, el Informe-propuesta de 4 de octubre de 2018, confirma que, efectivamente, esos 721.794,00 euros (el interesado señala que son 721.794,60 euros) constituyen el **importe total de las subvenciones concedidas, al interesado, para la realización de actividades formativas** en el año 2014 (expedientes 14E038/M22, una actividad; y expediente 14E016/M32, nueve actividades).

B) El otro concepto alegado (“Convocatoria 2015”) obedece a las dos subvenciones, correspondientes al año 2015, que no fueron finalmente concedidas al interesado, por no hallarse éste al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad social. De nuevo, como resulta del Informe-propuesta de 4 de octubre de

2018, el importe reclamado por este concepto (105.573,60 euros) coincide con el importe total de las dos subvenciones que, al interesado, le fueron, finalmente, denegadas en el año 2015 (Resoluciones de la Consejería de Industria, Formación y Empleo, de 28 y 30 de diciembre de 2015); a pesar de haber sido, provisionalmente, propuesto para su adjudicación (Propuestas de 15 de junio de 2015). Se trata de una subvención, para la realización de la actividad formativa 15E022/M22/004; y, de otra, para la realización de la actividad 15E022/M32/004.

4. En definitiva, y como elemento común a ambos conceptos (“*daños directos*” por “*convocatoria 2014*” y por “*convocatoria 2015*”), el interesado reclama, sencillamente, que la Administración le pague la misma cantidad que hubiera recibido si se hubieran producido, cumulativamente, todas estas circunstancias: i) que el interesado hubiera resultado adjudicatario de todas esas subvenciones; ii) que hubiera desarrollado correctamente todas las actividades formativas; iii) que, por la realización de cada una de esas actividades, hubiera incurrido en gastos que hubieran alcanzado el importe máximo subvencionable; y iv) que hubiera podido acreditar el haber incurrido, efectivamente, en tales gastos.

5. Procede, pues analizar, en primer lugar, el “*daño directo*” reclamado por la “*convocatoria 2014*” y, a este respecto, cabe señalar lo siguiente:

A) En primer lugar, que, aunque, al interesado, le fueron concedidas diez subvenciones, para la realización de otras tantas actividades formativas, lo cierto es que, de esas diez actividades formativas:

1/ Seis, ni siquiera llegaron a desarrollarse.

2/ Una (la 14E016/M32/005), se realizó de manera incompleta; pues, de las 750 horas de formación previstas, el beneficiario sólo impartió 525 horas; y el propio interesado ni siquiera presentó declaración justificativa de los gastos en los que incurrió por realizar, aun parcialmente, tal actividad.

3/ Y otras tres actividades se han realizado (las 14E038/M22/001, 14E038/M32/003 y 14E038/M22/001), habiendo presentado el interesado declaración justificativa de gastos, así como documentación acreditativa de esos gastos, y estando (a fecha 4 de octubre de 2018) en tramitación el expediente para determinar, definitivamente, con arreglo al art. 30 LGS '03, el importe a abonar al beneficiario de la subvención.

Estos datos resultan del Informe Propuesta de 4 de octubre de 2018, y no han sido desmentidos o desvirtuados por el interesado.

B) Pues bien, en tal situación, es evidente, a juicio de este Consejo Consultivo, que la reclamación del interesado debe rechazarse, porque, habida cuenta el modo en que la plantea, no está pretendiendo que se le resarza por unas “*ganancias dejadas de obtener*” o por un daño sufrido realmente, sino que se le confiera un claro enriquecimiento injusto. Esto es: que se le abonen las cantidades que hubiera recibido en concepto de subvención, pero sin haber realizado todas las actividades formativas para las que se le concedieron esas subvenciones, y sin haber sufragado los gastos necesarios para acometer esas actividades.

Sin necesidad de grandes abundamientos, la obligación primordial que asume el beneficiario de cualquier subvención es “*realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento*” o, en otros términos, “*cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones.*” Así lo expresan, respectivamente, los arts. 11.1 y 14.1.a) LGS’03, preceptos que constituyen una manifestación jurídico-positiva del carácter “*modal*” de las subvenciones (STS de 12 de mayo de 2009, RCas. núm. 2.831/2007), al que nos hemos referido, entre otros, en el dictamen D.71/17.

En definitiva, el reclamante no puede pretender la obtención de unas cantidades a las que sólo tendría derecho si hubiera ejecutado las actividades formativas para las que le fueron otorgadas las subvenciones, y si, además, para ejecutarlas, hubiera satisfecho los correspondientes gastos, pues es precisamente el hecho de incurrir en el correlativo coste económico para la realización de las actividades subvencionadas, el presupuesto necesario para que la Administración pueda abonar al beneficiario de la subvención, el importe máximo que, en cada caso, esté subvencionado.

C) Va de suyo, en definitiva, que el interesado no ha experimentado ningún *daño emergente* y ningún *lucro cesante* por no haber realizado las seis actividades formativas que dejó sin ejecutar. Más bien al contrario: al no haberlas ejecutado, tampoco ha incurrido en los gastos que hubieran sido necesarios para ello.

D) En cuanto a la acción formativa que sólo desarrolló parcialmente (la 14E016/M32/005), es claro también que el interesado no ha cumplido con los requisitos a que estaba sujeto su otorgamiento; porque no ha impartido (en el plazo de 11 meses establecido por el art. 56.1 de la Orden 24/2009) más que 525 de las 750 horas de formación exigidas; por lo que no puede pretender legítimamente que le sea abonado el importe que se correspondería con el máximo subvencionado, y al que sólo tendría derecho si hubiera realizado toda la actividad y hubiera justificado, oportunamente, haber tenido que realizar gastos (al menos en la cuantía máxima subvencionada) para el desarrollo de esa actividad; debiendo recordarse en este punto que el interesado ni siquiera ha presentado a la Administración el documento justificativo de los gastos causados por la actividad desarrollada, tal como indica el Informe-propuesta de 4 de octubre de 2018.

E) Por otro lado (y como consideración común a los apartados C) y D) precedentes), hemos señalado con anterioridad que resulta precisa la prueba de la existencia de una relación de causalidad, directa y exclusiva, entre la actuación administrativa que se reputa dañosa, y el daño o perjuicio que se afirma sufrido.

Pues bien, en este caso, el reclamante no ha aportado ningún elemento de prueba que permita objetivar que el motivo de no realizar completa una de las actividades formativas, y de dejar sin ejecutar otras seis, fue, precisamente, la falta de cancelación, en plazo, de las garantías constituidas para la obtención anticipada de las subvenciones que le habían sido concedidas en los años 2009 a 2011.

En particular, no ha aportado, por ejemplo, un informe pericial contable relativo a la situación económica de la empresa de que es titular, del que resultase que fue singularmente la falta de devolución de esas garantías la circunstancia que colocó al interesado en una situación patrimonial o de tesorería que le imposibilitara la realización de esas actividades.

El interesado tampoco ha acompañado documentación, emitida por entidades bancarias, que pruebe: i) que el mismo les solicitara algún tipo de financiación; ii) que fue precisamente el hecho de no habersele devuelto las garantías constituidas el motivo de que tal hipotética financiación le fuera denegada; y iii) que fue tal hipotética ausencia de financiación lo que, a la postre, le impidió desarrollar (o desarrollar completas) las actividades de formación para las que se le otorgaron las correspondientes subvenciones.

F) Por lo que respecta a las tres acciones formativas que el interesado ejecutó (las 14E038/M22/001 y 14E016/M32/003 y 004), el reclamante incluye también, como partidas a indemnizar, el importe de las subvenciones que le fueron reconocidas (78.234,00 euros, 61.290,00 euros y 50.580,00 euros, respectivamente).

Pero, como es evidente, no hay motivo para reconocer al interesado, **en sede de responsabilidad patrimonial**, una indemnización por tales conceptos, dado que no se alcanza a entender siquiera cuál sea el concreto daño o perjuicio que, en relación con estas subvenciones, alega el interesado; quien realmente acometió esas tres actividades formativas subvencionadas y presentó las oportunas liquidaciones de gastos.

Cuestión muy diferente es que el reclamante, como beneficiario de esas subvenciones, deba finalmente recibir de la Administración, las cantidades correspondientes a los gastos que, efectivamente, haya realizado y que estén debidamente acreditadas, hasta el importe máximo subvencionable. Ahora bien, estas cantidades han de determinarse **en el seno del expediente que ha de tramitarse para la justificación de gastos y la correlativa liquidación de tales subvenciones**, expediente regulado por el art. 30 LGS'03, y que constituye una fase de la relación jurídica a que da lugar el

otorgamiento de cualquier subvención, pero que resulta ajeno al ámbito de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Repárese, por lo demás, en que, si al interesado se le abonase la cantidad que reclama en concepto de responsabilidad patrimonial y, además, en el expediente de liquidación de las subvenciones, se le pagase (total o parcialmente) el importe de las subvenciones correspondientes a las actividades que realizó, estaría recibiendo un doble pago y, por tanto, se le estaría favoreciendo con un enriquecimiento injusto.

5. En cuanto al “*daño directo*” reclamado por la “*convocatoria 2015*”, podemos señalar lo siguiente:

A) El segundo concepto que habría de indemnizarse al interesado en concepto de “*daño directo*” (“*Convocatoria 2015*”) obedece a las dos subvenciones, correspondientes al año 2015, que no fueron finalmente concedidas al interesado por no hallarse éste al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad social.

De nuevo, como resulta del Informe-propuesta de 4 de octubre de 2018, el importe reclamado por este concepto (105.573,60 euros) coincide con el importe total de las dos subvenciones que, al interesado, le fueron, finalmente, denegadas en el año 2015 (Resoluciones, de la Consejería de Industria, Formación y Empleo, de 28 y 30 de diciembre de 2015), a pesar de haber sido, provisionalmente, propuesto para su adjudicación (Propuestas de 15 de junio de 2015). Se trata de una subvención, para la realización de la actividad formativa 15E022/M22/004; y de otra, para la realización de la actividad 15E022/M32/004.

En definitiva, esas subvenciones nunca fueron concedidas, por lo que, esas dos actividades formativas, sencillamente, nunca llegaron a realizarse.

B) Pues bien, en relación con la cuantía solicitada por tal concepto cabe, en buena medida, que nos remitamos a lo expuesto ya con anterioridad:

-En primer lugar, el interesado no ha acreditado la existencia de ninguna relación de causalidad entre la actuación administrativa anulada por la Sentencia de 12 de enero de 2017, por un lado; y el hecho de que esas dos subvenciones, correspondientes al año 2015, le fueran, finalmente, denegadas, por otro.

-En otros términos, no hay ningún elemento de prueba (informe pericial o documentación de entidades bancarias, en los términos que hemos señalado con anterioridad) que permita tener por cierto y seguro el que fuera precisamente la falta de cancelación de las garantías que el interesado tenía constituidas, la causa de que éste no se hallara al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad social en

el momento en el que se estaba tramitando el procedimiento subvencional correspondiente a 2015.

-Pero, incluso aunque tal prueba se hubiera aportado, lo que no es el caso, tampoco podría reconocérsele el derecho a una indemnización cuantificada como el interesado pretende, dado que ese importe sería el que correspondería al interesado si, además de haber sido declarado beneficiario de ambas subvenciones, hubiera ejecutado las acciones formativas correspondientes, hubiera incurrido en los gastos necesarios para ello, y los hubiera acreditado debidamente a la Administración subvencional; circunstancias que no han acontecido aquí, lo que obliga a situar la petición indemnizatoria del reclamante: i) fuera del ámbito del *lucro cesante*, cierto real y efectivo; y ii) dentro del ámbito de los “*sueños de fortuna*”.

Séptimo

Indemnizaciones reclamadas por “*daños indirectos*” y por “*perjuicios*”

1. El reclamante solicita una “*cantidad máxima*” de 2.992.749,60 euros en concepto de “*daños indirectos*”, que, según afirma en su solicitud, se le habrían irrogado por “*no poderse presentar*” a tres procedimientos subvencionales, tramitados por el Servicio Público de Empleo Estatal, convocados por Resoluciones de 21 y 24 de agosto de 2015 y 17 de agosto de 2016.

El interesado parece señalar (pues su reclamación es extremadamente inconcreta) que esa cantidad sería el “*importe máximo a solicitar*” en esos procedimientos subvencionales, por lo que, de seguir su razonamiento, lo que en realidad estaría reclamando en este expediente de responsabilidad patrimonial es que se le abonen unas cantidades (elevadísimas, como puede comprobarse) que, por el contrario, sólo habría percibido: i) si hubiera tomado parte en esos procedimientos subvencionales; ii) si en todos ellos se le hubieran otorgado subvenciones por importes iguales a las cantidades máximas a solicitar; iii) si hubiera realizado todas las actividades formativas por las que se le hubieran otorgado esas subvenciones; iv) si hubiera realizado gastos por tales importes para poder desarrollar esas actividades; y v) si los hubiera justificado luego, cumplidamente, ante el Servicio Público de Empleo Estatal.

Pero ninguna de estas circunstancias aconteció en la realidad material de las cosas. De hecho, fue el propio reclamante el que, al no tomar parte siquiera en esos procedimientos subvencionales, hizo imposible que se le otorgara subvención alguna en ellos, lo que, ya de por sí, rompe cualquier relación de causalidad entre la actuación administrativa (la falta de cancelación de los avales constituidos en 2009, 2010 y 2011) y el resultado dañoso que ahora se afirma.

Por lo demás, cabe aquí reiterar lo ya señalado en relación con los daños directos: el reclamante no está afirmando o acreditando un *lucro cesante*, sino solicitando que se le confiera un auténtico enriquecimiento injusto, pues pretende que se le abonen unas cantidades cuya obtención habría exigido, como presupuesto mínimo, la realización de unas actividades formativas que el interesado nunca acometió.

2. Por lo que respecta a los denominados “*perjuicios*”, el reclamante, somete su reclamación a una total indeterminación; pues, en su escrito de 19 de marzo de 2018, se limita a invocar, genéricamente y sin mayores concreciones, una serie de circunstancias (“*deudas con Seguridad social y Agencia tributaria*”, “*deudas con proveedores de bienes y servicios*”) que, según él, se habrían seguido de la falta de cancelación de las garantías que tenía constituidas con anterioridad.

En cuanto al importe solicitado, es igualmente indeterminado; ya que el propio reclamante señala que se trata de una “*cantidad por determinar*”, explicando que esa determinación habrá de hacerse, “*en función de no poder hacer frente a los mismos con las cantidades que se perciban de daños directos e indirectos*”.

Así formulada, la reclamación carece de los presupuestos básicos necesarios, siquiera, para entrar a analizar su procedencia, ya que es carga del reclamante: i) identificar (y probar) las concretas circunstancias en que se concreta o en las que consiste el daño sufrido; ii) acreditar que tales circunstancias han sido provocadas por la actuación administrativa; y iii) anudar a la descripción del daño, una indemnización de importe determinado, calculado sobre bases lógicas y que guarden relación racional con el daño que se afirma sufrido.

En este sentido, debemos recordar que el art. 67.2 LPAC´15 establece cuáles son las menciones que han de constar en las “*solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial*”, al establecer que:

“Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.”

Pues bien, en relación con los denominados “*perjuicios*”, el reclamante no concreta mínimamente ninguna de esas menciones, ni en su escrito de 19 de marzo de 2018, ni en ningún otro momento en el curso del procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo que obliga a rechazar su solicitud, debiendo añadirse, en cualquier caso, que no resulta admisible considerar (como hace el reclamante) que esa indemnización por “*perjuicios*”

haya de ser mayor o menor, en función de la que se reconozca, o no, por otros conceptos (daños directos e indirectos).

Octavo

Sobre el coste de mantenimiento de las garantías

1. A criterio de este Consejo, de la anulación judicial de las Resoluciones de 4 de junio de 2015 podría derivarse, *a priori*, el derecho del reclamante a obtener, de la Administración, el “*coste del mantenimiento de las garantías*”, al amparo del art. 52.4 RGS’06, a cuyo tenor:

“la Administración reembolsará, previa acreditación de su importe, el coste del mantenimiento de las garantías, cuando éstas se extendieran, por causas no imputables al interesado, más allá de los plazos previstos en el apartado 2 de este artículo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria”.

Como hemos expuesto con anterioridad, en el seno de los expedientes subvencionales 09E04/M21, 10E48/M22 y 11E58/M22, y para obtener el pago anticipado de las subvenciones que en ellos le habían sido concedidas, el interesado tuvo que constituir garantías ante la Administración (avales bancarios otorgados por la mercantil E.S.G.R).

Pues bien, es un dato incontestable que las Resoluciones de 4 de junio de 2015 (que luego fueron anuladas por la STSJ de La Rioja, de 12 de junio de 2017) produjeron el efecto de que el interesado tuviera que mantener vivas esas garantías durante un periodo de tiempo mayor del debido.

Conforme a la precitada Sentencia (ya firme, según resulta del expediente), los avales deberían haber sido cancelados (esto es, devueltos a la mercantil otorgante, para privarles de eficacia) los días 19 y 23 de diciembre de 2014 (F.J.3, pág. 16 de la Sentencia). Sin embargo, la cancelación no se produjo hasta el 30 de marzo de 2017, fecha en la que, ya en ejecución de Sentencia, la DG de Empleo dictó la Resolución por la que acordó “*cancelar las garantías depositadas para percibir anticipo por el titular*”.

Es un hecho cierto, por tanto, que esas garantías estuvieron vigentes, indebidamente, por el tiempo que media entre diciembre de 2014 y marzo de 2017.

Pues bien, en principio, los importes que la entidad avalista hubiera girado al interesado por el mantenimiento de esos avales, durante ese tiempo, deberían ser reembolsados al interesado, “*previa acreditación*”, tal como exige el art. 52 RGS.

2. Pero, de nuevo, este reembolso es materia ajena al ámbito de esta reclamación de responsabilidad patrimonial, pues el interesado, ni reclama cantidad alguna por tal concepto (al que ni siquiera alude en su reclamación), ni afirma que la entidad avalista le haya cobrado importe alguno por el mantenimiento de esos avales durante el referido periodo de tiempo, ni tampoco concreta o cuantifica qué gastos haya tenido que satisfacer para abonar esa hipotética cantidad, por lo que este Consejo estima que, en este expediente, no puede dictarse una Resolución que reconozca al interesado ninguna indemnización por este concepto; y ello sin perjuicio de que el interesado promueva, si lo estima oportuno, el procedimiento a que se refiere el art. 52.4 RGS '06.

CONCLUSIÓN

Única

Procede desestimar la reclamación planteada por el interesado, porque no se aprecia la existencia de relación de causalidad entre la actuación administrativa que se afirma dañosa y los perjuicios que el interesado considera haber sufrido; y, además, por no estar cuantificada la indemnización que se reclama sobre bases que guarden relación lógica con esos perjuicios. Ello, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento Jurídico Octavo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero