

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



El Tribunal Suprem anul·la subvencions directes a la formació

25-04-2024

El 7 de març de 2024 es va publicar al BOE la declaració de nul·litat del Reial decret 1027/2022, de 20 de desembre, pel qual es regulava la concessió directa de subvencions a interlocutors socials per a la digitalització del sector productiu, en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència.

Per situar el lector, el 10 de gener de 2024 la Sala Tercera del Tribunal Suprem va estimar el recurs contenciós administratiu 94/2023 contra el Reial decret 1027/2022, presentat per la Confederació Nacional de Pymes (CONPYMES). L'objecte del Reial decret era regular la concessió directa de subvencions per dur a terme actuacions de digitalització del sector productiu dirigida a 125.000 treballadors. Concretament, el desenvolupament i l'execució d'accions formatives en digitalització aplicada al sector productiu, amb metodologia de formació virtual, i amb temari i continguts aprovats per la Secretaria General de Formació Professional. Aquestes accions formatives havien de tenir una durada de 30 hores cadascuna.

El total dels fons destinats era de 30.625.000 € i les entitats beneficiàries, la CEOE, la CEPYME i la UGT. El nombre de treballadors es va distribuir per organitzacions en la proporció següent: 62.500 (CEOE), 20.833 (CEPYME) i 41.667 (UGT). Aquestes tres entitats van ser les "escollides" en el Reial decret per al repartiment de la subvenció directa per a la formació dels treballadors.

L'Alt Tribunal estableix dues causes de nul·litat del Reial decret: la primera causa és l'omissió en l'elaboració de la norma dels tràmits participatius de consulta prèvia, informació pública i audiència a les entitats afectades. La segona causa és **la nul·litat de la norma impugnada per no haver justificat adequadament a l'expedient les entitats designades com beneficiàries de l'atorgament directe de les subvencions objecte de regulació mitjançant el Reial decret 1027/2022.** Aquesta segona causa és la que ens interessa en aquest apunt.

L'article 1 del Reial decret disposa que té per objecte regular, amb caràcter de bases reguladores, **la concessió directa de subvencions, amb caràcter excepcional i per raons d'interès públic i social,** d'acord amb l'article 22.2.c de la LGS, i l'article 57 del RLGS, per dur a terme les actuacions de digitalització del sector productiu.

Per tant, l'Administració considera que no hi ha altres entitats beneficiàries possibles, i literalment estableix a la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) que "Además, en este caso no se puede iniciar un procedimiento de concurrencia competitiva, por cuanto se trata de entidades que prestan una serie de servicios fuera de mercado, sin ánimo de lucro, por lo que **no cabe establecer parámetros comparativos que permitan una prelación ni tampoco existirán otros posibles perceptores de tales fondos**, dada la posición única que ostentan los interlocutores sociales referidos".

En relació amb aquesta motivació, la manca d'acreditació per justificar que només les tres entitats seleccionades poden dur a terme aquest tipus de formació cau pel seu propi pes. Analitzant el mercat trobem més entitats patronals, a part de les dues beneficiàries; i si analitzem les centrals sindicals que poden fer formació als seus afiliats o treballadors en trobem com a mínim tres o quatre més, per tant, ja tindríem al voltant de set o vuit entitats que podien tenir la consideració de beneficiaris d'aquesta subvenció, ja que complien l'establert a l'article 5 del Reial decret, i amb tants beneficiaris el procediment òptim d'atorgament seria el de concurrència competitiva.

El segon argument utilitzat per l'Administració per assignar de forma directa la subvenció va ser que les tres entitats ja van ser beneficiàries del mateix objecte reglat pel Reial decret 1104/2020, per tant, queda justificada la subvenció directa a favor d'aquestes tres entitats, amb la motivació següent:

"La envergadura de esta actuación, que ya se inició con presupuestos del año 2021 y pretende alcanzar los objetivos descritos, requiere contar con los representantes naturales de trabajadores y empresas, como ya se ha venido haciendo en el marco de la subvención otorgada por el Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo. Se ha puesto de manifiesto y confirmado que la participación y canalización de las acciones formativas descritas a través de los interlocutores sociales es un requisito imprescindible para poder acceder a este volumen de destinatarios en el sistema productivo.

Se considera por ello imprescindible dar continuidad a esta formación para nuevos beneficiarios o para aquellos que hayan realizado alguno de los cursos incluidos en esta actuación y que continúe siendo impartida en el marco de colaboración con los interlocutores sociales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, por su cercanía a las empresas y trabajadores, lo que les hace conocedores directos de sus necesidades y de las formas más adecuadas para atender a las mismas."

La consideració per part de l'Administració "d'envergadura de l'actuació" té tot el fonament econòmic, ja que en dos exercicis (2020-2021) l'import atorgat era de 60.000.000 €, repartits entre tres entitats per formar treballadors en matèries digitals. Però en cap cas **ser beneficiari d'una subvenció no pot ser considerat com a criteri ni requisit per poder obtenir una altra subvenció.**

També es justifica la selecció de les tres entitats per la pretesa capacitat per aconseguir els objectius de qualificació dels treballadors en matèria de digitalització aplicada, i en el potencial per contribuir a la creació d'ocupació. Aquest argument s'ha utilitzat en reiterades ocasions per

justificar l'atorgament de subvencions a organitzacions patronals i centres sindicals, però no s'ha demostrat una correlació directa entre els diners aportats, la formació impartida i la disminució de la xifra d'atur o la creació d'ocupació.

La conclusió de la Sentència sobre la nul·litat de les subvencions directes no és una novetat, i si analitzem la jurisprudència trobem alguna sentència que va en la mateixa línia. Per exemple, l'any 2018, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa va anul·lar el Decret 48/2018, de 10 de juliol, pel qual es va regular la concessió directa d'una subvenció a la Asociación de Mujeres para la Formación y el Desarrollo, i en aquest cas va ser el Consejo de la Abogacía de Castilla-la Mancha qui va interposar la demanda.

L'objecte del Decret 48/2018 era regular la concessió directa d'una subvenció de caràcter excepcional a una associació concreta per desenvolupar el projecte "Prevenició i intervenció integral en matèria d'agressions sexuals a Castella-la Manxa", amb un pressupost total estimat de 229.979,00 €.

La causa de la demanda va ser la utilització inadequada del procediment de concessió directa de la subvenció, i la Sentència diu literalment el següent: "Concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 al haber efectuado una deficiente apreciación de la situación fáctica existente en la Comunidad Autónoma y **haber elegido un procedimiento, el de concesión directa, que no es el jurídicamente adecuado y exigible para el caso, sosteniendo que tal actuar supone igualmente una desviación de poder al haber empleado una potestad administrativa subvencional, de modo no ajustado al ordenamiento para conseguir una finalidad de financiación de la asociación subvencionada.**"

La Sentència raona que "por cuanto que se trata de un procedimiento excepcional para la concesión de subvenciones, entendemos que asiste la razón a la parte demandante cuando afirma que la Administración concedente deberá motivar la concurrencia de las circunstancias que justifican su utilización en lugar del procedimiento general de concurrencia competitiva", i a més afegeix que "se echa en falta en la documental que integra el expediente un examen más riguroso del cumplimiento de los requisitos que habilitan a la Administración para acudir al procedimiento de concesión directa de la subvención", i en particular que només l'associació beneficiària sigui l'única que pugui portar a terme l'objecte de la subvenció.

La rellevància de les dues sentències comentades és que posen de manifest la necessitat de la utilització adequada per part de les administracions públiques de les potestats que tenen i de la justificació de les seves actuacions. Cal recordar que tota actuació administrativa ha de comptar amb la deguda motivació, especialment quan aquesta actuació té impacte en els fons públics. Les dues sentències recorden a l'Administració (estatal i autonòmica) **el deure de ser molt curosos a l'hora de tramitar els procediments i en la utilització dels supòsits excepcionals establerts a les normes, per tal de no excloure'n possibles beneficiaris.**

D'altra banda, els òrgans de control extern, en les conclusions dels seus informes de fiscalització, també han posat de manifest de forma reiterada "La manca d'acreditació per part de l'Administració a l'hora d'excloure beneficiaris de possibles procediments d'atorgament de subvencions".

A tall d'exemple, la Sindicatura de Comptes de Catalunya, en l'informe de fiscalització 7/2014 sobre subvencions previstes en els articles 48 i 78 del pressupost de despeses de la Generalitat de Catalunya, va assenyalar que "Les subvencions directes atorgades mitjançant un procés exclòs de concurrència de les entitats X i Y, per 120.000 € i 25.000 €, respectivament, tenen com a finalitat subvencionar activitats en què no queda justificada de manera objectiva la impossibilitat de promoure la concurrència pública".

Per tant, una de les conclusions de l'informe va ser que la Sindicatura de Comptes de Catalunya considera que no queda degudament justificada la concessió de les subvencions directes sense concurrència emparant-se en l'apartat c de l'article 90.3 del TRLFPC, quan per les característiques de l'activitat no és possible de forma objectivable promoure'n la concurrència.

Finalment, tal com recullen les dues sentències comentades i les conclusions dels diferents informes de control extern en matèria de subvencions, les administracions públiques han d'acreditar i justificar de manera raonada el procediment de concessió de subvencions directes. Recordem que l'article 22 la LGS estableix que per tramitar subvencions el procediment ordinari és la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva. Per tant, la **concessió directa de subvencions té caràcter excepcional** i escau únicament en els supòsits taxats concrets, establerts expressament en l'article 22 de la LGS i l'article 55 del RLGS.



Òscar Segura San Juan

Auditor de la Sindicatura de Comptes