



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11**  
**C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA**  
**28001 MADRID**

TEL: 914007163  
Equipo/usuario: SPG  
Modelo: N11620 SENTENCIA ESTIMATORIA  
N.I.G: 28079 29 3 2018 0001066

**PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000072 /2018**

P. Origen: /  
Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO  
DEMANDANTE: FEDERACION DE INDUSTRIA, CONSTRUCCION Y AGRO DE LA UNION GENERAL DE TRABAJADO...  
ABOGADO:  
PROCURADOR: MARIA DE LOS ANGELES FERNANDEZ AGUADO  
DEMANDADO: SEPE  
ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO  
PROCURADOR:

**SENTENCIA N° 117/2018**

En Madrid, a 21 de Septiembre de 2018.

El Ilmo. Sr. D. José Damián Iranzo Cerezo, Magistrado del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Número 11, ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso registrado con el Numero 72/2018 y seguido por el Procedimiento Abreviado en el que se impugna la Resolución del Secretario de Estado de Empleo -dictada por delegación de la Ministra- de fecha 12/4/18 por la que se desestima el recurso formulado contra la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal de fecha 23/12/16 por la que se aprueba liquidación del expediente de subvención por importe de 45.112,17 euros y se declara la obligación de la entidad de reintegrar la cantidad de 25.817,45 euros (22.880,93 euros en concepto de principal y 2.936,52 de intereses de demora).

Son partes en dicho recurso:

-DEMANDANTE: FEDERACIÓN DE INDUSTRIA, CONSTRUCCION Y AGRO DE UGT, representada por la Procuradora Sra. Fernández Aguado y dirigida por la Letrada Sra. Argiz Vallejo.

108.-



-DEMANDADA: SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL), representado y asistido por la Abogada del Estado.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 22/6/18 se presentó por la Procuradora Sra. Fernández Aguado, actuando en la representación que ostenta, demanda contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado como Procedimiento Abreviado con el Número 72/2018.

**SEGUNDO.-** Previo examen de la jurisdicción y competencia objetiva, se dictó Decreto de fecha 26/6/18 por el que se dispuso la admisión de la demanda, acordándose la citación de las partes para la celebración de la vista y ordenándose a la Administración la remisión del expediente administrativo.

**TERCERO.-** En el acto de la vista, que tuvo lugar en fecha 18/9/18, la parte recurrente se afirmó y ratificó en lo solicitado en su escrito de demanda interesando se dictase una Sentencia de conformidad con el Suplico de la misma.

**CUARTO.-** Por su parte, la Abogada del Estado manifestó lo que tuvo por conveniente en apoyo de sus pretensiones, instando la desestimación del recurso por ser conforme a Derecho la actividad impugnada.

**QUINTO.-** Habiéndose solicitado el recibimiento del proceso a prueba, se admitió la que se tuvo por pertinente y con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** Por la actora se interesó fijar en 22.880,93 euros la cuantía del presente recurso, extremo al que no se opuso la demandada.

**SÉPTIMO.-** En virtud de lo establecido en el artículo 147 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), la vista fue documentada mediante sistema digital de grabación y reproducción de imagen y sonido.



**OCTAVO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de la FEDERACIÓN DE INDUSTRIA, CONSTRUCCION Y AGRO DE UGT recurso contra la Resolución del Secretario de Estado de Empleo - dictada por delegación de la Ministra- de fecha 12/4/18 desestimatoria del recurso dirigido contra la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal de fecha 23/12/16 por la que se aprobó liquidación del expediente de subvención por importe de 45.112,17 euros, declarándose la obligación de la entidad de reintegrar la cantidad de 25.817,45 euros. Ésta se desglosaba en 22.880,93 euros en concepto de principal y 2.936,52 como intereses de demora.

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, la demandante interesa su anulación y, consiguientemente, los siguientes pronunciamientos:

-De una parte, el que se declare la procedencia de *«liquidar la subvención incluyendo como alumnos finalizados a los 15 alumnos que fueron excluidos por entender el SEPE, de modo contrario a la normativa de aplicación, que realizaron "menos del 75% de la formación" al "no acreditar conexión suficiente a la plataforma", al constar acreditada la finalización según lo previsto en la normativa de aplicación».*

-De otra, la declaración de que *«procede liquidar la subvención incluyendo los gastos relativos a bienes consumibles (carpetas) según el precio acreditado en la justificación de gastos presentada en su día por el beneficiario, o subsidiariamente, según el precio de mercado que haya sido comprobado por la administración en el expediente de reintegro en legal forma, si es que ha sido comprobado en legal forma».*

Tras exponer los antecedentes que por pertinente tiene, centra las discrepancias entre la justificación presentada y la liquidación aprobada en considerar finalizada o no la formación de determinados alumnos y en determinar ajustado o no a las necesidades de formación determinado material consumible (carpetas) así como el precio unitario de éste.

En lo que hace al primero de los aspectos, advierte que los quince alumnos relacionados en el Cuadro obrante al folio 5 de la demanda habrían superado la exigencia de realizar más del 75% de los controles de aprendizaje (más de 15 de los 20 que



hubo) que viene dispuesta en el artículo 12,3 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, en cuya aplicación se dicta la Resolución de 16 de julio de 2013, del SEPE, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas. A este respecto, resalta que en ésta última no se exige requisito alguno en cuanto al tiempo de conexión ni se determina qué ha de entenderse por "conexión suficiente", siendo así que se trataría de un "concepto introducido ex novo y al margen de la convocatoria". Recuerda que por la demandada se vendría exigiendo el "requisito de usabilidad", esto es, la posibilidad de que los alumnos puedan extraer en soporte físico el material didáctico, de forma tal que pueden estar haciendo uso del mismo sin necesidad de estar conectados a la plataforma. Significa que lo que habría efectuado la Administración es una aplicación retroactiva de un criterio que "trató de imponer durante la convocatoria de 2016" y que vincularía la finalización de la formación al 75% de las horas de conexión efectiva del alumno a la plataforma, además de la realización de, al menos, el 75% de los controles. Y apunta a que incluso de este criterio se habría prescindido en fecha reciente por la demandada en virtud de Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de fecha 11 de mayo de 2018 (artículo 22,10) en el sentido de vincular la consideración de alumno finalizado únicamente a la realización del 75% de los controles periódicos.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones controvertidas, enfatiza que las carpetas constituyen un material didáctico consumible preciso para el curso y, de hecho, "junto con bolígrafos, lápices y libretas", figuraban ya entre el material plasmado en la memoria del proyecto de la subvención sin que en momento alguno la Administración señalara su inadecuación o interesase su corrección. Asimismo, en lo que hace al exceso respecto del precio de mercado, destaca que la demandada no ha aportado dato alguno que permita inferir cuál es ese precio de mercado o de dónde extraerlo. Esgrimiendo los artículos 31 y 33 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), concluye que es "FUNDAE, el SEPE o quien corresponda" quien tiene que determinar el valor de mercado de los bienes consumibles si es que no acepta el reflejado en la justificación aportada por el beneficiario. De esta forma, éste podría acudir a la tasación pericial contradictoria si así lo considera o, en su caso, admitir el dispuesto por la Administración en orden a que éste sirva de base para el cálculo del gasto en cuestión.



Frente a lo anterior, la representación del SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL) formula oposición al recurso interpuesto. Trayendo a colación los aspectos que entiende relevantes, recuerda que la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) actúa como entidad colaboradora del SEPE y destaca que la Resolución impugnada se sustenta precisamente en el Informe emitido por aquélla.

Reseña que la demandante solicitó financiación para 210 horas de financiación y que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (RSFPE), persigue el favorecer la oferta formativa. Así las cosas, con base en el examen de los estudiantes concernidos, postula que la superación de controles no puede ser el único requisito para entender justificado el destino de los fondos y enfatiza que la formación sólo puede conseguirse a través del destino de un tiempo mínimo por más que pudiera accederse a los materiales aun sin estar conectado a la plataforma.

En relación con lo anterior, esgrime el artículo 4,1 de la Resolución de 16 de julio de 2013, por la que el SEPE convocó la subvención en cuestión, y de acuerdo con el cual *"cuando las acciones formativas se impartan en la modalidad de teleformación, el número de horas indicado en el párrafo anterior estará referido a la dedicación del tutor-formador y a la formación de los participantes"*. Entiende así que pese a que la obligación de justificación recae sobre la beneficiaria, ésta no habría acreditado el por qué del escaso número de horas de los estudiantes relacionados y rechaza que la obtención de un diploma pueda implicar la superación de tales horas formativas.

Finalmente, en lo que respecta al material didáctico, rebate la consideración como apto de las carpetas serigrafiadas, máxime cuando el precio de éstas sería superior al de mercado. Apunta a que no puede hacerse recaer en la Administración la falta de justificación que hubo de llevar a cabo la recurrente.

**SEGUNDO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes y el contenido de la Resolución impugnada, bien puede colegirse que dos son las cuestiones jurídicas a ventilar en la presente *litis*, siendo la primera de las mismas la atinente a si ha sido justificada por la actora la efectiva realización de la actividad formativa por



parte de todos los alumnos o, si por el contrario, algunos de ellos no habrían estado conectados durante un suficiente número de horas.

Constituye una obligación para el beneficiario de la subvención la de justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención (artículo 14,1 b) LGS). Tal carga no es susceptible de ser trasladada a la Administración.

En el concreto supuesto que nos ocupa, ha de estarse a la Resolución de 16 de julio de 2013, del SEPE, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas. Todo ello en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, la cual previene en su artículo 12,3 el que *"a los efectos de determinar la subvención una vez ejecutada la formación [...] en las acciones formativas impartidas mediante la modalidad a distancia convencional o teleformación se considerará que han finalizado la acción aquellos alumnos que hayan realizado al menos el 75 por ciento de los controles periódicos de seguimiento de su aprendizaje a lo largo de la misma"*. Tal precepto debe ponerse en relación con el artículo 4,1 de la Resolución de convocatoria, de acuerdo con el cual *"cuando las acciones formativas se impartan en la modalidad de teleformación, el número de horas indicado en el párrafo anterior estará referido a la dedicación del tutor-formador y a la formación de los participantes"*.

Sobre tal base y teniendo en cuenta el que no se controvierte la efectiva superación por parte de los alumnos concernidos de, al menos, el 75% de los controles periódicos de seguimiento de su aprendizaje, no puede dispensarse la condición de elemento decisivo al *"tiempo de conexión"*. Ésta última circunstancia no se contempla de forma explícita o implícita ni en las bases de la convocatoria ni en la Orden en cuya ejecución se aprueban éstas. De esta forma, aun cuando pudiera resultar razonable la presunción de la demandada de que la falta de conexión puede ser equiparada a la falta de dedicación de las pertinentes horas formativas, no es éste un criterio que aparezca previsto a efectos de determinar la ejecución de la formación y, consiguientemente, no puede ser apreciado *a posteriori* por la Administración a modo de elemento interpretativo.



**TERCERO.**- Por lo que se refiere al segundo extremo controvertido, el referente a la necesidad o no para la formación de determinado material consumible (carpetas) así como el precio unitario de éste, debe advertirse de entrada el que de la lectura de la Resolución recurrida se infiere que el SEPE, con base en el Informe emitido por FUNDAE, lo que aprecia (y justifica la minoración de la factura "FDIMEC emitida por el proveedor Método Estudios Consultores S.L.U.") es que no se habría justificado suficientemente "el elevado importe de la carpeta serigrafiada", discutiéndose el que pueda ser "ajustado a las necesidades del proceso formativo" y advirtiéndose de que su "coste" es "superior a su valor de mercado".

Es de significar el que así como fueron admitidos los "importes referentes al block y boliógrafo", no sucedió lo mismo con tales carpetas. Sin embargo, ni se ofrecen explícitamente las razones de tal decisión ni cabe colegirlas del propio expediente. Aun más. Tal y como se apunta por la actora, ya en la Memoria del proyecto que obtuvo la subvención (de fecha 8/8/13 - Acontecimiento 9 del expediente electrónico) se incluían expresamente las carpetas dentro del material del consumible, siendo así que no llegó a instarse su supresión.

En lo que hace al exceso respecto del precio unitario de mercado que es apreciado en la actuación recurrida, la Administración tampoco aporta mayor justificación, no realizando consideración alguna con respecto a cuál habría de ser tal precio de mercado. Ciertamente es que el artículo 33,1 LGS, a efectos de verificar la prohibición del artículo 31,1 LGS ("en ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado"), establece la posibilidad (que no la obligación) de que la Administración compruebe "el valor de mercado de los gastos subvencionados". Sin embargo, más allá del carácter facultativo de tal mecanismo, si la demandada rechazaba el importe unitario de las carpetas, debió haber hecho uso de tal posibilidad, no limitándose a desplazar al administrado (que sí había aportado ya un valor) la acreditación de que éste era ajustado al mercado.

Se sigue de todo lo anterior la íntegra estimación del recurso, lo que debe traducirse en la anulación de la actuación recurrida y sin que se entienda preciso efectuar las declaraciones que se contienen en el Suplico de la demanda (en tanto que tal estimación implica precisamente dejar sin efecto la obligación de reintegro).



**CUARTO.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), y aun resultando estimada la pretensión de la actora, no se considera oportuno la imposición a la demandada de las costas en atención a las serias dudas de hecho y derecho que la controversia suscitaba.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación, se emite el siguiente,

#### **FALLO**

Estimo el recurso interpuesto por la representación de **ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES** contra la Resolución del Secretario de Estado de Empleo - dictada por delegación de la Ministra- de fecha 12/4/18 [por la que se desestima el recurso formulado contra la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal de fecha 23/12/16 que acordaba la obligación de reintegrar en el Expediente de subvención N° F130373AA la cantidad de 25.817,45 euros] y, en consecuencia, anulo tales actuaciones. Todo ello sin costas.

Esta resolución es firme FIRME al no haber recurso contra ella recurso ordinario de clase alguna (artículo 81,1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.