



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

**Teléfono:** 914007163 **Fax:**  
**Correo electrónico:**

Equipo/usuario: JBA  
Modelo: N11620 SENTENCIA ESTIMATORIA  
N.I.G: 28079 29 3 2018 0000758

**PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000054 /2018**

P. Origen: /  
Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO  
DEMANDANTE: CONFEDERACION DE EMPRESARIOS DE CEUTA  
ABOGADO:  
PROCURADOR: JUAN LUIS NAVAS GARCIA  
DEMANDADO: SERVICIO PUBLICO DE EMPLEO ESTATAL  
ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO  
PROCURADOR:

**S E N T E N C I A N° 147/2018**

En Madrid a tres de diciembre de dos mil dieciocho

Vistos por el Ilmo. Sr. Don FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GRAGERA, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo N° 11 con sede en Madrid, los presentes autos del PROCEDIMIENTO ABREVIADO 54/2018, seguido en este Juzgado contra la resolución desestimatoria presunta por silencio administrativo del recurso de alzada promovido el 11/04/2018 contra la resolución de 28/02/2017 del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, en el seno del expediente F121710AA, por la que declara la procedencia del reintegro de la cantidad de 12.306,62 euros de principal, así como intereses de demora por importe de 2.029,18 euros, lo que hace un total de 14.335,80 euros.

Comparece como recurrente la CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE CEUTA (en adelante, CEC), obrando en su nombre y representación el Procurador de los Tribunales Don Juan Luis Navas García, y como recurrida, la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO-Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), defendida y representada por la Abogacía del Estado.

## HECHOS

**PRIMERO.-** La parte demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto referido, ante el Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde donde fue turnado a este Juzgado Contencioso Administrativo Central.

**SEGUNDO.-** Tras ser recibidas las actuaciones en este Juzgado, previo examen de la jurisdicción y competencia, se admitieron a trámite, acordándose su sustanciación por las normas del Procedimiento abreviado, compareciendo la representación de la recurrente, quien solicitó el reembolso de la cantidad solicitada en sede administrativa, y compareciendo la Administración demandada representada y defendida por la Abogacía del Estado, quien se opuso a las pretensiones deducidas por el actor, solicitando la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** Se fijó la cuantía del presente procedimiento en la cuantía de la reclamación pretendida, celebrándose vista oral el 20/11/2018, quedando el juicio visto para sentencia.

**CUARTO.-** En la sustanciación de este juicio se han observado todos los términos y prescripciones legales.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Se impugna a través de este recurso la resolución desestimatoria presunta por silencio administrativo del recurso de alzada promovido el 11/04/2018 contra la resolución de 28/02/2017 del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, en el seno del expediente F121710AA, por la que declara la procedencia del reintegro de la cantidad de 12.306,62 euros de principal, así como los intereses de demora por importe de 2.029,18 euros, lo que hace un total de 14.335,80 euros.

Los hechos acaecidos se describen en el acto administrativo, del siguiente modo:

*Primero. - La Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal dicta el día 17/ 12/2012 resolución de concesión de una subvención, a la entidad y en el expediente de referencia, por importe de 177.212,90 euros, para la ejecución de un plan de formación, de ámbito territorial*



exclusivo de Ceuta y Melilla, dirigido prioritariamente a las personas ocupadas, y transfiere dicha cantidad en concepto de anticipo el día 22/01/2013.

Segundo.- Examinada por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo la documentación aportada por la entidad beneficiaria acreditativa de la realización del plan de formación y la cuenta justificativa de los gastos incurridos por la realización de las acciones formativas, se comprueba la justificación insuficiente de la subvención anticipada o alguna de las causas de reintegro recogidas en el artículo 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que con fecha 25/01/2016, eleva a este organismo propuesta de liquidación de la subvención concedida por importe de 119.717,33 euros.

Tercero.- El Servicio Público de Empleo Estatal inicia el procedimiento de reintegro mediante comunicación de fecha 01/10/2016 (con acuse de recibo de fecha 06/04/2016), acompañando como parte de la misma la propuesta de liquidación elaborada por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, indicándole el incumplimiento producido, el importe del principal a reintegrar y la procedencia del pago de intereses de demora, otorgándole un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos que considerase oportunos.

(...)

ACUERDA

I.- Aprobar la liquidación del expediente de subvención n.º F I 21710AA por importe de 164.906,28 euros.

2.- Declarar la obligación de la entidad CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE CEUTA, con NIF n.º G 11905452, de reintegrar la cantidad de 14.335,80 euros, correspondiendo 12.306,62 euros al principal y 2.029,18 euros en concepto de intereses de demora devengados por el principal.

Dado que, según consta en el listado de entrada de caudales públicos del Banco de España, el beneficiario ha ingresado con anterioridad la cantidad de 1.741,00 euros, procede reclamarle en este acto exclusivamente 12.594,80 euros.

Del acto administrativo se deduce que los fundamentos de la Administración se refieren básicamente a dos grupos de objeciones:

En primer lugar, entiende que la entidad CEC no prueba que ciertos participantes que han seguido el curso de forma telemática, hayan realizado la formación porque entiende que no han acreditado que hayan superado el 75% de la misma, porque no se habrían conectado a la plataforma de formación durante el tiempo estimado mínimo necesario a tal efecto, de

manera que incluso aquellos alumnos que han completado la totalidad de los controles obteniendo altas calificaciones (como, por ejemplo, la alumna Fátima Sahora que obtiene un 9), no se dan por válidos al no acreditarse que hayan realizado la formación subvencionada, sino que únicamente cumplieron las pruebas de evaluación, por lo que son excluidos y, en consecuencia, la subvención correspondiente a su actividad de formación, correlativamente minorada.

En segundo término, considera que ha de penalizarse a la CEC con una suma de 5.646,57 euros tras aplicar un porcentaje del 3,34% sobre el importe que el SPEE considera que CEC ha justificado (168.952,85 euros), debido a que han de otorgarse 10 puntos a la Confederación porque el porcentaje de eficiencia económica sería del 15,07%, en lugar de los 15 puntos que le corresponderían según el cálculo de la entidad ahora recurrente, la cual entendió que ese porcentaje de eficiencia económica era del 15,10%. La diferencia en la puntuación se debe a que la Administración redondeó el coste/alumno propuesto por la CEC para las acciones formativas impartidas mediante teleformación, de modo que, en lugar de tener en cuenta una ratio de 6,3637 euros/alumno utilizó una ratio de 6,37 euros/alumno, lo que dio lugar a que el porcentaje de eficiencia económica se situase en 15,07% en lugar de 15,10% que había sido declarado por CEC al pedir la subvención y en los términos previstos al conceder la subvención.

**SEGUNDO.** - La parte actora pide la anulación del acto impugnado con condena en costas a la Administración y discrepa de los criterios seguidos para rectificar la liquidación de la subvención inicialmente concedida en cada uno de los dos puntos controvertidos.

En primer lugar, alega que los alumnos relacionados que habían seguido los cursos por teleformación sí habrían superado la exigencia de realizar más de del 75% de los controles de aprendizaje, 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.

Considera que la Administración vulnera, con su actuación, el ordenamiento jurídico aplicable al exigir un reintegro atendiendo a requisitos no previstos ex lege, pese a tratarse de una actividad de carácter reglado. Además, la Coordinación del SPEE en la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) -actuando esta última como entidad colaboradora a efectos de instrucción de solicitudes y liquidación de las ayudas en el marco de la presente Subvención- ratifica las pretensiones de la parte actora al recoger en un documento que ha sido remitido en fecha 29 de junio de 2018 (esto es, con posterioridad a la fecha en la que fue presentado el escrito de demanda), el modo en el que han de aplicarse ciertos criterios de reintegro de subvenciones dado que los mismos han generado error en su aplicación, ya sea por Sentencias o por análisis de los supuestos.

En segundo lugar, se opone a la improcedencia de que se otorguen diez (10) puntos al porcentaje de eficiencia económica, por cuanto al mismo le corresponden quince (15) puntos dado que considera que esa minoración de la valoración obedece al redondeo efectuado por la Administración demandada respecto a la ratio coste/alumno, en los términos anteriormente indicados en su escrito de demanda. Entiende que tal redondeo no está previsto en las normas sino que es una cuestión introducida ex novo por la Administración, lo que considera inadmisibles. Alega que la propia FUNDAE, entidad gestora de la subvención, ha reconocido en diversos escritos que ha conocido la actora en sede judicial, que el proceder de la misma ha sido correcto y, en consecuencia, propone a la Administración acogerlas, lo que ésta no hizo pese a todo.

Por su parte la defensa de la Administración, se opone al recurso rechazando que no se haya aplicado debidamente la norma, pues debe estarse a las bases de la convocatoria que contemplan los requisitos que finalmente la Administración ha aplicado, el primero referido a la conexión necesaria de determinados tiempos mínimos entiende que puede deducirse del



artículo 12.3 de las bases de la convocatoria, mientras que en el segundo referido al porcentaje de eficiencia se deriva que la Administración no solo debe considerar parámetros económicos sino también otros cualitativos que finalmente fundamentarían el porcentaje que la Administración entiende incumplido.

De todo ello concluye que no ha existido en la rectificación de la liquidación de la subvención inicialmente concedida, más que un escrupuloso respeto a las bases de la convocatoria, las cuales obligan a las partes y también a la Administración, que está obligada a aplicar los mismos criterios para todos los participantes.

**TERCERO.** - Como ha destacado la jurisprudencia (así las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1995, 28 de noviembre de 1997 y 12 de enero de 1998), la subvención se configura como una de las medidas que emplea la Administración para fomentar la actividad de los particulares hacia fines de interés general, comprendiendo tal concepto, toda clase de favorecimiento de una acción mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción.

La concesión de la ayuda normalmente se somete a un **proceso de convocatoria pública**, donde los solicitantes pueden instar la subvención, pero obviamente sometiéndose a las condiciones y requisitos establecidos en la convocatoria, que actúa como "ley del concurso", de modo que obliga tanto a los que participen en el mismo sin formular objeción alguna o impugnen las bases, al igual que a la propia Administración convocante. Debe tenerse presente que las normas de la convocatoria deben aplicarse a todos los aspirantes a la subvención por igual, pues de otro modo se generarían indeseables agravios y se vería mermada la cantidad que reciben los que sí se han sometido y han cumplido escrupulosamente los requisitos, dado que la cantidad a repartir entre todos tiene un tope máximo presupuestado.

Así se declara en la sentencia de esta misma Sala y Sección de esta Sala, de fecha 31 de marzo de 2010, (rec. 417/2008. Ponente Sr. Portillo García) que, en tema similar recuerda que precisamente de este inciso último "se desprende que **nos hallamos ante un procedimiento de concurrencia competitiva**, en el sentido de que el crédito presupuestario previsto para subvencionar a las Entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano ha de repartirse entre todas las que presentan sus solicitudes de conformidad con los datos que resultan de la documentación que presentan. (...)"



**CUARTO.-** Ya hemos dicho que estamos ante dos grupos de discrepancias mantenidas por la Administración y que han servido finalmente para rectificar la liquidación de la subvención inicialmente concedida, procediendo a su minoración.

El primer criterio de discrepancia se refiere a que la Administración entiende que la entidad CEC no prueba que ciertos participantes que han seguido el curso de forma telemática, hayan realizado efectivamente la formación, porque considera que no se ha acreditado que hayan superado el 75% de la misma, pues no se habrían conectado a la plataforma de formación durante el tiempo estimado como mínimo necesario a tal efecto, de modo que incluso aquellos alumnos que han completado la totalidad de los controles obteniendo altas calificaciones (como, por ejemplo, la alumna Fátima Sahora que obtiene un 9), no se dan por válidos, al no acreditarse que hayan realizado la formación subvencionada, sino que únicamente cumplieron las pruebas de evaluación, por lo que son excluidos y, en consecuencia, la subvención correspondiente a su actividad de formación, correlativamente minorada.

Se trata de una interpretación que ya ha sido objeto de pronunciamiento por este mismo Juzgado en otra ocasión, en concreto en la Sentencia nº 117/18, de 21 de septiembre, dictada en el Procedimiento Abreviado nº 72/18, donde estimamos el recurso sobre este mismo particular haciendo el siguiente razonamiento, que ahora volvemos igualmente a acoger para dar la razón a la parte actora (Fundamento de Derecho Segundo) (resalte tipográfico añadido):

*“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".**

Así pues, por este apartado procede acoger las pretensiones de la parte actora.

**QUINTO.** - La segunda de las cuestiones controvertidas es que la Administración considera que debe penalizarse a la CEC con una suma de 5.646,57 euros tras aplicar un porcentaje del 3,34% sobre el importe que el SPEE considera que CEC ha justificado (168.952,85 euros), debido a que han de otorgarse diez puntos a la Confederación porque el porcentaje de eficiencia económica sería del 15,07%, en lugar de los quince puntos que le corresponderían según el cálculo de la entidad ahora recurrente, la cual entendió que ese porcentaje de eficiencia económica era del 15,10%. La diferencia en la puntuación se debe a que la Administración redondeó el coste/alumno propuesto por la CEC para las acciones formativas impartidas mediante teleformación, de modo que en lugar de tener en cuenta una ratio de 6,3637 euros/alumno, utilizó una ratio de 6,37 euros/alumno, lo que dio lugar a que el porcentaje de eficiencia económica se situase en 15,07% en lugar de 15,10% que había sido declarado por CEC al pedir la subvención y en los términos previstos al conceder la subvención.

Así pues, advertimos que la discrepancia versa sobre la eficiencia económica atribuida, que se obtiene a partir del porcentaje de ahorro que suponen los costes solicitados por la entidad beneficiaria en relación con los costes máximos financiables.

La parte actora invoca que, en el propio expediente administrativo, aparece que la entidad gestora de la



subvención FUNDAE llegó a acoger las alegaciones de la ahora recurrente y a formular la consiguiente propuesta a la Administración, que finalmente no las incorporó al acto administrativo aunque sin explicar los motivos.

En concreto, alude expresamente al escrito donde FUNDAE manifiesta en las conclusiones emitidas en fecha 27 de marzo de 2017, esto es, con posterioridad a la fecha de la Resolución de Reintegro que, respecto a la incidencia referente a la eficiencia económica, la entidad dice no entender el origen de esta discrepancia pues, tanto los costes que han presentado como los alumnos formados, respetan el porcentaje de eficiencia económica comprometido por la entidad tras la ejecución del plan, y en consecuencia, la FUNDAE propone que se apruebe una nueva liquidación por importe de 170.552,85 euros y que, en consecuencia, el importe a reintegrar por la CEC ascienda a 6.660,05 euros de principal en lugar de la suma de 12.305,62 euros que se exigían por la Administración. Ello consta acreditado a los folios 1922 a 1966 del expediente administrativo.

También alega y acredita la actora que, en fecha 20 de abril de 2018 (es decir, cuando ya se había producido la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto por esta parte en fecha 11 de abril de 2017), la FUNDAE formuló alegaciones al meritado recurso interpuesto por la CEC manifestando que *"respecto a la eficiencia económica se revisa lo actuado. se comprueba que en alegaciones se estimó la alegación, sin embargo no ha sido trasladado a la liquidación, por lo que se procede a reflejar debidamente el criterio de eficiencia económica"*, concluyéndose por aquella que *"procede la estimación parcial del recurso presentado por la Confederación de Empresarios de Ceuta"* y que *"como consecuencia de ello, se ajusta una nueva liquidación por un importe de 170.552,85 euros, según los anexos que se adjuntan"* (folios 1984 a 2060 del expediente administrativo).

En definitiva, las alegaciones que hace la actora sobre el correcto cálculo de dicho porcentaje unida a la falta de previsión normativa de la operación de redondeo efectuada por la Administración, provoca que los argumentos empleados se consideran acertados pues no se encuentra ni se cita la norma que ampare el proceder administrativo, mientras que la actora ofrece una argumentación exhaustiva y razonada sobre la explicación de tales diferencias e invoca que en el propio expediente administrativo, aparece que la entidad gestora de la subvención FUNDAE llegó a acoger sus alegaciones como propuesta a la Administración, que finalmente no las incorporó



al acto administrativo aunque sin explicar los motivos de esa actuación.

En consecuencia, también debe acogerse este segundo punto de discrepancia con el acto administrativo.

Por ello debe estimarse el presente recurso contencioso-administrativo.

**SEXTO.** - De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, procede la condena en costas a la Administración demandada, con el límite de 500 euros.

En atención a lo expuesto,

### **FALLO**

**ESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo promovido contra la resolución desestimatoria presunta por silencio administrativo del recurso de alzada promovido el 11/04/2018 contra la resolución de 28/02/2017 del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, en el seno del expediente F121710AA, por la que declara la procedencia del reintegro de la cantidad de 12.306,62 euros de principal, así como los intereses de demora por importe de 2.029,18 euros, lo que hace un total de 14.335,80 euros, anulando el acto impugnado por no ser conforme a Derecho y ordenando la devolución de la expresada cantidad en el caso de haberse ingresado. Se condena en costas a la Administración demandada con el límite expresado en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese la presente resolución a las partes, advirtiéndoles que ES FIRME y contra la misma no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así por sentencia, lo pronuncio y firmo.