

Expte. DI-1493/2007-1

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO**

**Plaza de los Sitios, 7
50001 ZARAGOZA**

13 de marzo de 2008

SUGERENCIA:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 8 de octubre de 2007 tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado en la que se hacía referencia a los problemas que tiene la empresa "X" en relación a los cursos de operador de grúa torre, que actualmente se imparten en Teruel por la Fundación Laboral de la Construcción. El contenido básico de la queja era el siguiente:

"La Fundación Laboral de la Construcción imparte este tipo de cursos, financiados con fondos públicos, en la provincia de Teruel. Dicha Fundación siempre realiza los cursos a través de la empresa "Y", sin dar opción a otras empresas a participar en sus acciones formativas.

En particular, la empresa "X" es una entidad homologada por el Departamento de Industria del Gobierno de Aragón para impartir cursos de operador de grúa torre desde el mes de febrero de 2004;

fue la primera empresa homologada en Teruel para este tipo de cursos. Para poder optar a las acciones formativas mencionadas esta empresa se puso en contacto con el responsable de formación de la Fundación Laboral de la Construcción, a pesar de lo cual siguen desviando las acciones formativas hacia el mismo Centro de Teruel sin permitir a "X" participar en la impartición de estos cursos.

Los responsables de "X" mantuvieron contactos con el presidente de la Confederación Empresarial Turolense y su secretario, así como con el presidente de la Asociación de Constructores de Teruel. Fruto de ello fue el envío de una carta a la Fundación Laboral de la Construcción en la cual se le solicitaba que a la hora de conceder cursos se aplicase un criterio de equidad entre las empresas formadoras con homologación. La respuesta, según el secretario general de la Confederación Empresarial Turolense, fue la misma de siempre, que el criterio de la Fundación era que los cursos los impartieran empresas dedicadas al alquiler de grúas torre (pese a que la auto-escuela citada reúne legalmente todos los requisitos para impartir esa formación).

El problema es que, como se trata de unas acciones financiadas al 100 por 100 no suponen coste alguno para el alumno y eso crea una competencia a la cual la empresa "X" no puede hacer frente".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la queja formulada se acordó pedir información al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón, que respondió a dicha solicitud en los siguientes términos:

"Los mencionados cursos se encuadran dentro de las subvenciones públicas que se gestionan a través de contratos

programa para la formación de trabajadores, Formación Continua, y tienen como marco jurídico la Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003 de 17 de noviembre y la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante Contratos Programa.

Estos Contratos Programas tienen como finalidad la ejecución de planes de formación intersectorial o planes de formación para trabajadores de un sector productivo concreto y como indica el artículo primero de la mencionada Orden se realizan con las Organizaciones empresariales y Sindicales más representativas, con las más representativas en el correspondiente sector de actividad o con los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal.

La Entidad Fundación Laboral de la Construcción, dentro de los planes sectoriales, tiene un contrato programa con el INAEM para desarrollar la ejecución de dicha formación sectorial en las tres provincias de la Comunidad Autónoma y en el que dicha Entidad especifica los centros donde va a impartir la acción formativa, dentro de cada provincia, siendo la empresa "Y" la correspondiente a la provincia de Teruel.

El artículo vigésimo primero de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio indica en su apartado dos que "La entidad beneficiaria podrá subcontratar totalmente, por una sola vez y en los términos establecidos en esta Orden, la realización de la actividad formativa objeto del contrato programa". En dicha Orden se relacionan los requisitos que deben cumplir las entidades subcontratadas y

mientras cumplan con los requisitos mencionados en dicha Orden, es la Entidad objeto de la subvención, en este caso la Fundación Laboral de la Construcción, la que decide que empresa va a realizar dichas actividades.

En cualquier caso, desde este Departamento y a través del Instituto Aragonés de Empleo, se atiende la queja presentada con el fin de realizar un especial seguimiento sobre el expediente de subvención referido, así como para la mejora de la gestión de este tipo de subvenciones en próximas convocatorias”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- En el supuesto examinado hemos de partir de que la Entidad Fundación Laboral de la Construcción tiene suscrito un contrato programa con el Instituto Aragonés de Empleo para desarrollar la ejecución de una actividad formativa consistente en la impartición de cursos de operador de grúa torre, enmarcado en el ámbito de las subvenciones públicas orientadas a la formación continua de trabajadores.

La ejecución del contrato programa por la citada Fundación se realiza a través de otras entidades particulares que se ocupan de impartir los cursos, siendo en la provincia de Teruel la empresa “Y” la encargada de dicho desarrollo.

La queja formulada plantea la situación de la entidad “X” que posee homologación para impartir cursos de operador de grúa torre, ante la imposibilidad de participar en la ejecución de estos cursos debido a que la Fundación Laboral de la Construcción siempre los adjudica a la empresa “Y”, indicándose por el interesado que no se da opción a otras empresas a participar en sus acciones formativas. Ello supone, además, que debido a

que estos cursos son gratuitos, “X” se encuentra en una situación de competencia en el mercado a la que no puede hacer frente, máxime teniendo en cuenta las características de la provincia de Teruel, con bajo índice poblacional y, en consecuencia, limitado número de alumnos.

SEGUNDA.- Orden TAS 2783/2004, de 30 de julio, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, contiene en su articulado los siguientes preceptos:

“CAPÍTULO III

Procedimiento

...

Vigésimo. Obligaciones del beneficiario

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la presente Orden y en el artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, constituyen asimismo obligaciones del beneficiario:

a) *Realizar la actividad formativa que fundamenta la concesión de la subvención, **de acuerdo con las condiciones y requisitos formales y materiales de la presente Orden** y los que se establezcan en la correspondiente convocatoria, así como con las condiciones de aprobación que sirvieron de base para determinar la valoración técnica y la subvención a conceder, que se recogen en los apartados decimoquinto y decimosexto de esta Orden.*

...”

“CAPÍTULO IV

Ejecución, justificación y liquidación

Vigésimo primero. Ejecución del contrato programa

Uno ...

Dos. La entidad beneficiaria podrá subcontratar totalmente, por una sola vez y en los términos establecidos en esta Orden, la realización de la actividad formativa objeto del contrato programa.

El beneficiario podrá concertar con sus entidades vinculadas la ejecución total o parcial del plan formativo, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

a) Que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.

b) Que se obtenga la previa autorización del órgano concedente, ya sea de forma expresa en el propio contrato programa o mediante resolución posterior, emitida en el plazo de 15 días a contar desde la solicitud de la autorización. Se entenderá otorgada la autorización cuando transcurra el citado plazo sin pronunciamiento del órgano concedente.

En ningún caso podrán realizarse subcontrataciones con terceros que, aumentando el coste de la actividad, no aporten valor añadido al contenido de la misma”.

TERCERA.- No nos constan la totalidad de las circunstancias concretas ante las cuáles se decidió adjudicar la impartición de cursos a la entidad “Y” con preferencia sobre “X”, a los efectos de valorar si se dio una situación de concurrencia de acuerdo con las condiciones generales del mercado en el caso concreto. Hay que tener en cuenta que la citada Fundación -que por su naturaleza privada queda excluida de la facultad supervisora del Justicia de Aragón-, no ha sido parte en el presente expediente, por lo que nuestras consideraciones deben realizarse haciendo las oportunas salvedades.

Partiendo de ello sí podemos deducir, sin embargo, algunos datos al respecto a la vista de la copia obrante en el expediente de las distintas cartas que “X” remitió a diferentes entidades empresariales exponiendo el problema

que se le planteaba -dado que en ninguna de las acciones formativas programadas había podido participar-; así como de las cartas que recibió de algunas de ellas.

En efecto, en fecha 20 de junio de 2005 “X” envió carta al Presidente de la Confederación Empresarial de Teruel; el 30 de enero de 2006 remitió cartas al presidente de CEPYME Aragón, al presidente de CEPYME Teruel y al presidente de la CREA; y en fecha 8 de marzo de 2006 se dirigió al Vicepresidente de la Fundación Laboral de la Construcción. Según se pone de manifiesto en la mayor parte de estas cartas, el criterio de la Fundación era *“que los cursos los impartieran empresas dedicadas al alquiler de gruas torre”* lo que ocasionaba que “X” quedara excluida de los mismos a pesar de reunir todos los requisitos exigibles para impartir esa formación. En una carta de fecha 2 de marzo de 2006 remitida desde la CREA a “X” se indica que han hablado con la Confederación de Empresarios de Teruel (CET) interesándose por el problema y desde allí les han informado que se han puesto en contacto con la Fundación Laboral con vistas a encontrar una solución razonable, añadiendo *“Según nos informan desde la CET la Fundación alega que son soberanos para tomar las decisiones que consideran oportunas por lo que no ha sido posible resolver el problema de manera satisfactoria”*.

La Confederación Empresarial Turolense remitió a su vez carta fechada en el mes de mayo de 2006 al Sr. Director de la Fundación Laboral de la Construcción de Teruel en la que se le rogaba, siguiendo instrucciones del presidente de la Asociación de Construcción de Teruel, que tomara en consideración a la empresa “X”, entidad homologada, *“para la programación y reparto de las futuras acciones formativas que se fueran a ejecutar en la provincia de Teruel, ya que cuenta con instalaciones y profesionales debidamente cualificados para la realización de estos cursos”*.

De todo ello deducimos que “X” contaba con todas las homologaciones

precisas para impartir los cursos del programa y con medios materiales y personales para poder hacerlo, mas la Fundación Laboral de la Construcción la excluyó amparándose en que era plenamente soberana para determinar la empresa a la que asignaba dichos cursos y, según se informó desde distintas fuentes a los interesados, porque la Fundación tenía el criterio de otorgar este tipo de cursos a empresas de alquiler de maquinaria de construcción. No consta ninguna otra circunstancia objetiva que justificara la preferencia en la asignación de los cursos a “Y” postergando a “X”.

CUARTA.- Entendemos que en el caso presente la Administración que subvenciona los cursos debe mantener un seguimiento y control del cumplimiento de las previsiones normativas que regulan este tipo de acciones garantizando que se cumple la exigencia de que *“la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado”*, requisito que limita la soberanía de la entidad beneficiaria de la concesión a la hora de asignar la impartición de cursos, no pudiendo restringir su adjudicación a empresas de alquiler de maquinaria de la construcción, excluyendo así a otras entidades interesadas que estén plenamente homologadas para realizar los cursos y que a tal fin han realizado fuertes inversiones para competir en el proceso en condiciones de igualdad.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, Reguladora del Justicia de Aragón, se formula la siguiente

SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN:

Que, atendiendo a las consideraciones reflejadas en la presente resolución, se realice un seguimiento y control para garantizar que en el supuesto de que los beneficiarios de este tipo de subvenciones contraten la

actividad formativa objeto del programa, se cumple la exigencia de que *“la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado”*, sin establecer exigencias que supongan la exclusión injustificada de empresas que posean la adecuada homologación y medios materiales y profesionales para impartir los cursos de que se trate.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE