



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.1
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00056/2013

PONENTE: D. JOSE RAMON CHAVES GARCIA

RECURSO NUMERO: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 880/2010

RECURRENTE: FUNDACION PARA A ORIENTACION PROFESIONAL, EMPREGO
E FORMACION EN GALIZA (FORGA)

ADMINISTRACION DEMANDADA: CONSELLERIA DE TRABALLO E BENESTAR

NOTIFICADO 25/1/13

EN NOMBRE DEL REY

La Sección 001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

SENTENCIA

Ilmos. Sres. Magistrados

DON BENIGNO LOPEZ GONZALEZ.- Pte.

DON JULIO CESAR DIAZ CASALES

DON JOSE RAMON CHAVES GARCIA

A CORUÑA, veintitrés de enero de dos mil trece.

En el recurso contencioso-administrativo que, con el número 880/2010, pende de resolución ante esta Sala, interpuesto por FUNDACION PARA A ORIENTACION PROFESIONAL, EMPREGO E FORMACION EN GALIZA (FORGA), representada por el Procurador Don Jose Amenedo Martinez y dirigida por la Letrada Doña Alba Arrizado Mosqueira, contra la Resolución denegatoria tácita de la Dirección Xeral de Formación y Colocación de la Conselleria de Traballo e Benestar, sobre ACCIONES FORMATIVAS. Es parte la Administración demandada la CONSELLERIA DE TRABALLO E BENESTAR, representada y dirigida por el Letrado de la Xunta de Galicia.

Es ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE RAMON CHAVES GARCIA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Admitido a trámite el presente recurso contencioso-administrativo, se practicaron las diligencias oportunas y, recibido el expediente, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para deducir la oportuna demanda, lo que se hizo a medio de escrito en el que, en el que en síntesis, tras exponer los hechos y fundamentos de Derecho que se estimaron pertinentes, se acabó suplicando que se dictase sentencia por la que estime la demanda en todos sus términos.

SEGUNDO.- Conferido traslado a la parte demandada, se solicitó la desestimación del recurso, de conformidad con los hechos y fundamentos de Derecho consignados en la contestación de la demanda.

TERCERO.- No habiéndose recibido el asunto a prueba y declarado concluso el debate escrito, quedaron las actuaciones sobre la mesa para resolver.

CUARTO.- En la sustanciación del recurso se han observado las prescripciones legales, siendo la cuantía del mismo la de indeterminada.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Es objeto de recurso contencioso-administrativo por la Fundación para la Orientación Profesional, empleo y formación en Galicia (FORGA) la Resolución dictada por la Dirección Xeral de Galiza, el día 21 de Septiembre de 2010, por la que se acordó conceder al FORGA una de las acciones formativas experimentales y complementarias solicitadas con fecha 14/7/2010, y se denegaron tácitamente las restantes solicitudes distintas de la denominada " Operador de Redes de Comunicación industrial"(2010/6501).

La demanda se fundamenta en que la Resolución combatida adolece de un doble defecto. De un lado, silencia absolutamente la referencia a las acciones formativas denegadas lo que evidencia una falta de motivación radical. De otro lado, la Administración no ha puesto de manifiesto a la entidad recurrente los criterios y procedimiento de valoración de las solicitudes formativas, con lo que se aparta del procedimiento de actuación marcado por la convocatoria. En consecuencia, se solicita la declaración de nulidad de la Resolución impugnada por infracción de los artículos 62.1 a), r) y 62.2, así como en su caso el art.63 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en relación con el art.14 CE. Y en consecuencia se reconozca el derecho a las ayudas solicitadas.

La Xunta de Galicia contestó a la demanda aduciendo que la Resolución impugnada (folios 151 a 154 expte.) se remite expresamente al "informe de la Comisión de Valoración y propuesta de resolución realizada por la Dirección Xeral de Formación e Colocación, emitidos conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Orden de 20 de Abril de 2010, y teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 19 de dicha Orden..." (folio 151). Se aportó el Acta de la Comisión de Valoración con Anexo I de puntuaciones, y propuesta de resolución de la Dirección Xeral de Formación e Colocación.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Expone la contestación a la demanda que se han aplicado los criterios de la convocatoria determinando el número de cursos a realizar en cada comarca en función de la población desempleada y el número de cursos que se realizarán por especialidades formativas atendiendo a necesidades del mercado de trabajo y a la diversificación de la oferta formativa. Se fijó así una puntuación mínima de 21 puntos y se adujo que la gestión masiva de solicitantes y actividades impide razonablemente un estudio agotador y desproporcionadamente detallado e cada una de las puntuaciones otorgadas. Finalmente se señaló que una hipotética estimación de la demanda se detendría en la retroacción de actuaciones pero sin dictar resolución favorable sobre el fondo.

En conclusiones la parte demandante se opuso a la admisión de la documentación aportada en el pleito y que no obraba en el expediente y se insistió en su insuficiencia motivadora, mientras que la Administración invocó su derecho a aportar documentos para rebatir las afirmaciones del demandante.

SEGUNDO.- Todo procedimiento de concurrencia se rige por la convocatoria publicada al efecto y que se alza en fuente de derechos y obligaciones para las partes, tanto para la Administración como para los particulares o terceros interesados.

Pues bien, el art.19 de la Orden de 30 de Abril de 2010 (DOGA 6/5/10) por la que establece las bases reguladoras de la convocatoria para la programación de acciones formativas experimentales y complementarias de las especialidades del fichero del Servicio Público de Empleo Estatal dirigidas prioritariamente a personas desempleadas, se ocupa de fijar lo que su rúbrica califica de "Criterios de Valoración". Por un lado, dicho artículo fija en su apartado primero (19. 1) los criterios de valoración de las condiciones intrínsecas de las acciones formativas propuestas, con fijación hasta cinco criterios instrumentales con puntuación correlativa asignada:

1. Se tendrán en consideración para la valoración técnica de las acciones formativas, los siguientes criterios de puntuación:

a) Si las solicitudes presentan un proyecto formativo con una metodología innovadora o que introduzca de forma significativa las nuevas tecnologías para la impartición de la acción formativa: hasta 15 puntos.

b) Por comprometerse a hacer prácticas profesionales no laborales en las empresas: hasta 10 puntos.

El compromiso de realización de prácticas deberá presentarse según el modelo que figura en el anexo V.

Las prácticas profesionales no laborales en las empresas que se valoran son las realizadas fuera del programa formativo del curso y tienen que tener un mínimo de un 5% de las horas totales del curso.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

Las prácticas no laborales deberán realizarse con posterioridad al final del curso y con la fecha límite del 30 de noviembre.

c) Por solicitar hacer cursos con compromiso de inserción laboral de los/as alumnos/as formados/as: hasta 30 puntos.

El compromiso de inserción deberá presentarse según el modelo que figura en el anexo VI.

El compromiso de inserción laboral de los/as alumnos/as formados/as se valorará respecto de aquellos/as alumnos/as que no tuvieran ningún tipo de relación laboral ni con el centro de formación ni con la empresa donde se realizará la inserción.

Las contrataciones deberán realizarse con posterioridad al final del curso y con la fecha límite del 30 de noviembre.

d) Certificación del sistema de gestión de calidad ESO 9001 o plan de mejora EFQM, si se aportó: 5 puntos

e) Experiencia y gestión del centro se valorará de la siguiente forma, con un máximo de 15 puntos:

Para los centros que impartieron formación en alguna de las convocatorias de la programación de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas:

- Informe técnico de seguimiento: hasta 10 puntos.
- Gestión administrativa y contable: hasta 5 puntos.

f) El empleo de la lengua gallega en la realización de las acciones formativas, se puntuará con 5 puntos."

Y por otro lado su apartado segundo (19.2) se ocupa de los criterios extrínsecos, al margen de las condiciones del solicitante y de la acción solicitada, y los concreta en "la población desempleada" así como "atendiendo a las necesidades del mercado de trabajo y diversificación de la oferta formativa".

TERCERO.- Pues bien, nos encontramos con una ostensible e insuficiente motivación de la denegación de las ayudas referidas a las siguientes acciones formativas: Operador de Redes de Comunicación industrial (7), Operador de Células Flexibles de máquinas en el entorno industrial (8), Instalador de Sistemas de Climatización por máquinas de absorción alimentadas con Energía solar Térmica (8), Eficacia y eficiencia energética (8), eficacia y eficiencia energética (1) y Ajustadores y reparadores de equipos informáticos (1).

En primer lugar, la propia Resolución impugnada se combate en la vertiente de desestimación tácita lo que patentiza la ausencia del mínimo derecho de todo particular a que reciba una respuesta expresa sobre lo que solicita.

En segundo lugar, si bien es cierto que la Resolución impugnada (folios 151 a 154 expte.) se remite



expresamente al "informe de la Comisión de Valoración y propuesta de resolución realizada por la Dirección Xeral de Formación e Colocación" y que es válida la motivación "in aliunde" esto es, por referencia a documentos obrantes en el expediente, lo cierto es que tal referencia es puramente ritual y mecánica sin la menor singularización, unido a que el citado informe brilla por su ausencia en el expediente administrativo.

En este punto hemos de señalar que la aportación del Acta de la Comisión de Valoración con Anexo I de puntuaciones, y propuesta de resolución de la Dirección Xeral de Formación e Colocación, que se efectúa mediante su presentación con la contestación a la demanda resulta procesalmente extemporánea ya que, cuando se trata de un motivo impugnatorio concreto como es la falta de motivación, la misma no puede integrarse en sede jurisdiccional pues el reproche o validación de la actuación a la Administración ha de efectuarse sobre lo obrante en el expediente. Tal y como precisó la STC 186/2004, la Administración no puede aprovechar el pleito para completar el expediente y por tanto "no puede aducirse indefensión cuando el órgano judicial, en aras de la protección de los derechos procesales de la contraparte, niega a la Administración la posibilidad de completar extemporáneamente el expediente".

Es más, en este punto hay que recordar que la Administración tiene el deber de aportar el expediente administrativo de forma íntegra y completa (ART.48.3 LJCA), y el particular posee una facultad de pedir que se complete (art.55 LJCA). Por otra parte, la Administración puede aportar documentos para desvirtuar extremos fácticos vertidos en la demanda (art.56.2 LJCA) pero el núcleo del presente litigio es una cuestión jurídica cuya esencia radica precisamente en si la motivación ofrecida por la Administración al denegar las acciones formativas, por un lado, si fue puesta de manifiesto o exteriorizada al interesado, y por otro lado, si la misma se ajustó a los criterios marcados por la convocatoria.

Por tanto, forzoso resulta estimar el recurso frente a la Resolución impugnada por vicio de anulabilidad al no incorporar motivación sobre el acto de gravamen de la denegación de la ayuda apetecida, si bien por economía procesal hemos de añadir que incluso el Acta de la Comisión de Valoración en que la Administración se esfuerza en apoyar la motivación no se ajusta a los criterios fijados por el art.19 de la Orden, pues ni se singularizan en relación con cada acción formativa, ni se desglosan por epígrafes, ni permiten mínimamente forjarse la razón por la que tales acciones formativas han sido rechazadas. Una cosa es que la Administración cuente con un margen de discrecionalidad en la valoración de los criterios y otra muy distinta que el Acta de la Comisión se despache con una lacónica y voluntarista asignación de puntos y ayudas sin precisión explicativa alguna (mínima, pero justificación al fin y al cabo).

En este punto señalaremos que no resulta admisible el planteamiento de la Administración relativo a ampararse en el carácter masivo de la convocatoria para justificar las deficiencias motivadoras ya que lo cierto es que aquélla se



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

autolimitó expresamente en la convocatoria y con arreglo a los actos propios podía y debía adoptar su criterio según aquélla.

Por ello, hemos de estimar el recurso contencioso-administrativo si bien no puede extenderse al derecho a percibir las ayudas solicitadas pues no puede este órgano jurisdiccional incurrir en el mismo defecto que reprocha y conceder directamente por sentencia una ayuda sin la motivación legalmente impuesta, cuya responsabilidad asiste a la Administración. Por ello, deberá la Administración retrotraer el procedimiento y dictar nueva Resolución que de forma razonada, razonable y con anclaje en el manido art.19 para cada acción formativa, ponga de manifiesto las razones relevantes para la denegación de las ayudas, o concederlas si no hubiere mérito objetivo y expreso para aquélla.

CUARTO.- No se aprecian motivos para una condena en costas.

Vistos los preceptos de general aplicación,

FALLAMOS

ESTIMAR PARCIALMENTE EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR EL FORGA FRENTE A LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA DIRECCIÓN XERAL DE GALIZA, EL DÍA 21 DE SEPTIEMBRE DE 2010, POR LA QUE SE ACORDÓ CONCEDER AL FORGA UNA DE LAS ACCIONES FORMATIVAS EXPERIMENTALES Y COMPLEMENTARIAS SOLICITADAS CON FECHA 14/7/2010, Y SE DENEGARON TÁCITAMENTE LAS SOLICITUDES DISTINTAS DE LA DENOMINADA "OPERADOR DE REDES DE COMUNICACIÓN INDUSTRIAL"(2010/6501). Y EN CONSECUENCIA, SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA CON LA CONSIGUIENTE RETROACCIÓN DE ACTUACIONES PARA INCORPORAR MOTIVACIÓN EXPLÍCITA, CUANTIFICADA Y MÍNIMAMENTE RAZONADA DE LOS CRITERIOS MARCADOS POR LA CONVOCATORIA.

SE DESESTIMA EL RECURSO EN CUANTO A LA PRETENSIÓN DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A PERCIBIR LAS AYUDAS AFECTADAS POR EL VICIO DE INSUFICIENCIA MOTIVACIÓN.

Notifíquese a las partes, y entréguese copia al Ministerio Fiscal, haciéndoles saber que la misma es firme, y que contra ella las personas y entidades a que se refiere el art. 100 de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, podrán interponer el recurso de casación en interés de Ley del artículo citado, dentro del plazo de los tres meses siguientes a su notificación. Asimismo, podrán interponer contra ella cualquier otro recurso que estimen adecuado a la defensa de sus intereses. Para admitir a trámite el recurso, al interponerse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal (1570-0000-85-0880-10-24), el depósito al que se refiere la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE núm. 266 de 4/11/09); y, en su momento, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

PUBLICACION.- La sentencia anterior ha sido leída y publicada el mismo día de su fecha, por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente DON JOSE RAMON CHAVES GARCIA al estar celebrando audiencia pública la Sección 001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Doy fe. A CORUÑA, veintitrés de enero de dos mil trece.

