

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" . Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH  
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" . Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

**Queixa** 2002211

**Data d'inici** 10/08/2020

**Promoguda per** Sra. (...)

**Matèria** Hisenda pública

**Assumpte** Subvenciones a autónomos por Covid-19.

**Tràmit** Petició d'informe. Resolució

Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball

Hble. Sr. Conseller

Ciutat Adtva. 9 d'Octubre. Castán Tobeñas, 77

València - 46018 (València)

Hble. Sr. Conseller,

Justifiquem recepció del seu últim escrit en el qual ens remet informe sobre la queixa de referència, formulada per la Sra. (...), i ens posem novament en contacte amb vosté a fi d'informar-lo de les nostres actuacions.

L'autora de la queixa manifesta, substancialment, que va presentar una sol·licitud d'ajuda per a autònoms afectats per la situació de crisi sanitària provocada per la Covid-19, sobre la base del Decret 44/2020, de 3 d'abril, del Consell, en què s'aproven les bases reguladores per a la concessió urgent d'aquestes ajudes. Que la seua sol·licitud va tenir entrada per registre a les 9.59:36 hores del dia 8 d'abril de 2020, data en la qual s'iniciava el termini de presentació de sol·licituds que arribava fins al dia 4 de maig d'enguany, i li va ser denegada aquesta ajuda per Resolució del director territorial de València de la Conselleria d'Economia Sostenible, de data 31/07/2020, perquè a les 9.40:39 hores del dia 8 d'abril de 2020 s'havia esgotat el crèdit d'ajudes destinat a la província de València.

També hi al·legava falta de transparència, ja que no s'havien fet públiques les llistes de les concessions, i que agrairia la implicació de la Generalitat Valenciana per a cercar més ajudes per a aquells treballadors autònoms que van quedar fora d'aquestes subvencions.

Una vegada admesa a tràmit la queixa, requerirem la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball en data 20/08/2020 perquè ens informara sobre aquest assumpte. Mitjançant escrit datat el 30/08/2020, amb entrada en aquesta institució el mateix dia, la Conselleria d'Economia ens va contestar a través del director general de LABORA, Servei Valencià d'Ocupació i Formació, i manifestava substancialment que LABORA havia considerat que la publicació de llistes dels beneficiaris d'aquest programa de subvencions podria infringir la normativa de protecció de dades, atés que el Decret 44/2020, de 3 d'abril, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores de concessió directa d'ajudes urgents a persones treballadores en règim d'autònoms afectats per la Covid-19, estableix com una de les condicions per a ser-ne beneficiari no haver obtingut rendiments nets de l'activitat econòmica superiors a 30.000€ l'any 2019. Per a evitar la divulgació —encara que siga indirecta— d'una dada de naturalesa tributària, s'havien practicat notificacions individuals a través de la seua electrònica de la Generalitat, sense que, d'altra banda, la publicació en aquest cas resultara preceptiva, en tractar-se d'un procediment de concessió directa (art. 2 del Decret llei 1/2020, de 27 de març, del Consell).

Pel que fa a la cerca de més ajudes per als treballadors autònoms que han quedat fora d'aquesta concessió, LABORA manifestava que havia efectuat una intensa labor per a cercar fons addicionals que incrementaren el

pressupost d'aquest programa d'ajudes, però per desgràcia havia tingut un resultat infructuós aliè a la seua voluntat, i per tant, en aquest moment cal descartar la seua eventual ampliació.

Traslladarem el contingut de l'informe a l'autora de la queixa en data 31/08/2020 perquè, si ho considerava oportú, hi presentara escrit d'al·legacions, cosa que no va fer.

Arribats a aquest punt, resollem la queixa amb les dades que consten en l'expedient.

L'objecte de la present queixa se centra en el fet que una convocatòria d'ajudes urgents, destinada a mitigar les conseqüències tan perjudicials que la pandèmia de la Covid-19 ha causat als treballadors en règim d'autònoms, amb una dotació de 57.500.000€, les bases reguladores de la qual van ser aprovades pel Decret 44/2020 de 3 d'abril, trobe esgotat el seu crèdit pressupostari als 40 minuts d'haver-se obert el termini per a la presentació de sol·licituds a la província de València. Aquesta qüestió és al·legada per la ciutadana i admesa per l'Administració mateix. També s'hi al·lega falta de transparència, ja que no es van fer públiques les llistes de beneficiaris de les ajudes.

El que realment posa de manifest la Conselleria en el seu informe per a donar una explicació sobre aquest tema és que, amb la finalitat d'evitar col·lapses en el sistema informàtic, el mateix dia que s'obria el termini per a presentar les sol·licituds es va dictar una resolució amb les instruccions que calia seguir per a determinar la data de presentació d'aquestes. Es tracta de la Resolució de 8/04/2020, que es va publicar en el DOCV el dia 9/04/2020, és a dir, que els treballadors autònoms hi van interposar les seues instàncies sense conèixer aquestes instruccions de presentació, ja que es van publicar un dia després quan, a més, el crèdit pressupostari s'havia esgotat, en concret, a les 9.40 hores del dia 8/04/2020, a la província de València.

És a dir, es va produir una alteració substancial de les bases quan el procediment de concessió d'ajudes directes ja s'havia iniciat, a les 9.00 hores del dia 8/04/2020, de manera que, en qualsevol cas, no podia tenir eficàcia aquesta modificació fins a la seua correcta publicació en el diari oficial corresponent perquè es tractava d'una disposició de caràcter general, vinculada a un procediment excepcional de repartiment de subvencions públiques, de conformitat amb el que es disposa en l'article 131 de la Llei 39/2015 d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. En conclusió, el sistema ideat per a fixar la data de presentació de les sol·licituds va entrar en vigor el dia 9/04/2020, mentre que les ajudes es van esgotar a les 9.40 hores del dia 8/04/2020, un dia abans que les instruccions de presentació foren conegudes per tots els participants.

Per si no fos prou, aquestes instruccions sobre l'aplicació del Decret 44/2020, de 3 d'abril, continguda en la Resolució de 8 d'abril de 2020 del director general de LABORA Servei Valencià d'Ocupació i Formació, poden excedir les atribucions que, per a aplicar i executar el Decret, estableix la disposició final primera d'aquest, ja que comporta una alteració substancial de les bases contingudes en el decret mateix, atés que en la instrucció 1 estableix: "La presentació de sol·licituds s'efectuarà amb la realització de dos tràmits: tràmit un: La sol·licitud de data i franja horària per a presentar la sol·licitud (no requereix signatura electrònica), quan l'art. 5 del Decret que aprova les bases reguladores, respecte de la forma de presentació de sol·licituds, estableix que: "les sol·licituds es presentaran de manera telemàtica en la seua electrònica de la Generalitat Valenciana, a través del procediment denominat EAUCOV 2020. Ajudes extraordinàries a persones treballadores autònomes Covid-19 (...). Qualsevol sol·licitud presentada seguint un procediment diferent al que ací es descriu serà inadmesa". En conseqüència, el tràmit un de la instrucció 1 mai podrà ser tingut en compte per l'Administració com a criteri per a concedir o denegar les ajudes sol·licitades, sota pena que els actes administratius dictats a l'empara d'aquesta norma puguen patir de nul·litat de ple dret.

Aquesta institució és conscient que la dramàtica situació viscuda al nostre país com a conseqüència de la pandèmia sanitària, que va donar lloc al fet que el Govern de la nació decretara l'estat d'alarma el passat dia 14 de març, va requerir una actuació urgent i immediata per part dels poders públics per a adoptar mesures

amb la finalitat de pal·liar els efectes tan onerosos que s'estaven causant als ciutadans i, en el supòsit analitzat, als treballadors autònoms, si bé hem de posar en relleu que la normativa dictada sobre aquest tema no ha de contravenir les disposicions legislatives existents.

No obstant això, és possible que el procediment seguit en l'adjudicació d'aquesta subvenció estiga vulnerant drets subjectius en la mesura que el criteri de concessió de les ajudes, basat en el moment de presentació de les sol·licituds (art. 7 del Decret 44/2020), podria estar discriminant entre situacions més desfavorables i per tant mereixedores d'aqueixa ajuda. En aquesta mena de subvenció pública on hi ha molts diners en joc (57.500.000€) resulta fonamental que arribe a qui més ho necessita, per a això les bases reguladores de la subvenció hauran de definir amb rigor els requisits de les persones per a ser beneficiàries de les ajudes, com també els criteris d'adjudicació i la seua ponderació, i controlar internament que ho compleixen, per a entendre complit l'objectiu de foment que la va motivar.

D'altra banda, l'article 5 del mateix decret imposa la presentació telemàtica en la seu electrònica de la Generalitat Valenciana, com a única via per a la interposició de sol·licituds, de manera que vulnera allò preceptuat en els arts. 14.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú, que recull "el dret de les persones físiques a triar en tot moment si es comuniquen amb les administracions públiques per a l'exercici dels seus drets i obligacions a través de mitjans electrònics o no", l'art. 14.3 que estableix: "Reglamentàriament, les administracions podran establir l'obligació de relacionar-se amb elles a través de mitjans electrònics per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques que per raó de la seua capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quede acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris", i l'art.16.4 que estableix els diversos registres i oficines on els ciutadans poden presentar les seues sol·licituds dirigides als òrgans de les administracions públiques.

En el present cas no ha existit un desenvolupament reglamentari específic per a imposar a tots els treballadors autònoms l'obligació de relacionar-se exclusivament de manera telemàtica i, per tant, impedir explícitament la resta de vies legals de què disposa el ciutadà per a relacionar-se amb les administracions públiques, de forma que l'art. 5 del Decret depassa el llinard d'allò que la pròpia normativa de la Seguretat Social exigeix per als autònoms, en què sols estaran obligats a dirigir-se telemàticament a l'Administració els autònoms que alhora tinguen la condició d'empresaris obligats a transmetre per aquest sistema les dades relatives als seus treballadors (vegeu l'Ordre ESS/484/2013, de 26 de març, per la qual es regula el sistema de remissió electrònica de dades en l'àmbit de la Seguretat Social).

Per tant, en les bases reguladores d'aquesta subvenció excepcional caldria haver articulat fórmules per a possibilitar que qualsevol treballador autònom puga presentar la seua sol·licitud i, si s'escau, arribar a beneficiar-se de l'ajuda. Així, és clar que s'ha de possibilitar el registre telemàtic de la sol·licitud, però també altres canals extraordinaris que requereix el context d'alarma, per a aquells que no compten amb mitjans informàtics o certificats electrònics (signatura electrònica) per a poder sol·licitar-la.

Pel que fa a la falta de publicació de les llistes de beneficiaris, la Conselleria justifica aquesta falta de publicitat, ja que podria infringir la normativa de protecció de dades, però aquesta interpretació no resisteix l'aplicació de l'art. 20.8 b) de la Llei 28/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que incardinat en el títol de "Disposicions comunes a les subvencions públiques" imposa a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat l'obligació de publicar els continguts següents: "b) les subvencions concedides; per a la seua publicació, les administracions concedents hauran de remetre a la Base de Dades Nacional de Subvencions les subvencions concedides amb indicació, segons cada cas, de la convocatòria, el programa i el crèdit pressupostari al qual s'imputen, beneficiari, quantitat concedida i objectiu o finalitat de la subvenció (...)" i s'admetrà l'excepció de no ser publicades "(...) quan la publicació de les dades del beneficiari amb motiu de l'objecte de la subvenció puga ser contrària al respecte i salvaguarda de l'honor, la intimitat personal o familiar de les persones físiques, en virtut del que s'estableix en la Llei orgànica 1/1982, de 5 de

maig, de protecció civil del dret a l'honor, la intimitat personal i familiar, i la pròpia imatge, i s'haja previst en la seua normativa reguladora", una qüestió que no concorre en el Decret 44/2020, que res preveu sobre aquest tema. Pel que fa a la possible vulneració de la normativa de protecció de dades, cal recordar que aquest decret aprova les bases reguladores de les mesures urgents de suport econòmic i financer a les persones treballadors autònoms, i que si ha sigut criticat per gran part d'aquest col·lectiu és per aplicar uns criteris socioeconòmics molt genèrics que de cap manera vulneren la normativa de protecció de dades, ben al contrari, s'hi troben a faltar criteris socioeconòmics addicionals o alternatius més restrictius, com podria ser el patrimoni o ingressos de la unitat familiar, l'existència de responsabilitats familiars, etc., que sens dubte s'haurien tingut en compte per a resoldre la subvenció de manera més justa.

A més a més, la Llei 19/2013 de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix en l'art. 8.1.c) el següent: "Els subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol hauran de fer pública, com a mínim, la informació relativa als actes de gestió administrativa amb repercussió econòmica o pressupostària que s'indiquen a continuació: c) Les subvencions i ajudes públiques concedides amb indicació del seu import, objectiu o finalitat, i beneficiaris". La publicitat i transparència tant en la convocatòria com en la concessió d'ajudes és essencial, tant en les subvencions atorgades mitjançant concessió directa, com les atorgades en concurrència competitiva.

Davant dels preceptes citats creiem que la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball hauria d'haver fet pública la llista de beneficiaris de les ajudes directes, les seues quanties i el motiu de la seua concessió, ja que no es comprometen dades que pogueren revestir la naturalesa de privades, íntimes, o en qualsevol cas protegibles, ben al contrari, s'afavoreix el control de l'activitat pública per part dels ciutadans en la presa de decisions, màximament en situacions extraordinàries, com la produïda per la pandèmia de Covid-19.

D'altra banda, si arribem a la conclusió que la justificació per al repartiment de 57,5 milions d'euros es conté en el preàmbul del Decret 44/2020:

"L'impacte que està tenint aquesta situació d'excepcionalitat obliga les administracions públiques, en l'àmbit de les seues competències, a adoptar amb la màxima celeritat aquelles mesures tendents a pal·liar els efectes que està patint la nostra societat.

La ràpida paràlisi de l'activitat que està afectant amplis sectors de la nostra economia fa necessària l'adopció de mesures que atenuen els efectes de la brusca disminució d'ingressos d'aquells subjectes econòmics més vulnerables.

Un dels col·lectius que més pot patir aquesta crisi, i que constitueix la major part del teixit empresarial valencià, són els treballadors i treballadores autònoms que han estat obligats a suspendre la seua activitat. Per això, resulta necessari abordar de manera immediata les actuacions necessàries per a pal·liar l'inevitable mal causat per aquesta circumstància. Amb aquesta finalitat, el Decret Llei 1/2020, de 27 de març, del Consell, de mesures urgents de suport econòmic i financer a les persones treballadores autònoms, de caràcter tributari i de simplificació administrativa per a fer front a l'impacte de la Covid-19, ha aprovat establir un règim d'ajudes urgents per a les persones treballadores en règim d'autònom.

Per tot el que hem exposat, i després d'haver-se seguit els tràmits recollits en l'article 168.1.C de la Llei 1/2015, de 6 de febrer, de la Generalitat, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions, i en virtut del que disposa l'article 28.c, de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de la Generalitat, del Consell, i a proposta del conseller d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, prèvia deliberació del Consell, en la reunió de 3 d'abril de 2020".

Podríem concloure, de la seua lectura, que l'expectativa o la confiança generada entre tots els autònoms de la Comunitat Valenciana que consideraven viable rebre l'ajuda estava prou fonamentada i era legítima.

Màximament quan es proposava en la convocatòria un període amplíssim per a presentar-hi la sol·licitud, a saber: "El termini per a la presentació de sol·licituds s'iniciarà a les 09.00 hores del dia 8 d'abril de 2020 i finalitzarà a les 09.00 hores del dia 4 de maig de 2020." (art. 5 del Decret 44/2020).

Aquesta expectativa ha sigut àmpliament defraudada, ja que, encara que no sabem amb exactitud el nombre de beneficiaris per la falta de publicitat de les subvencions concedides, de les informacions de premsa es dedueix que més de 84.000 professionals es van quedar fora d'aquestes ajudes, que només van arribar a 42.000 persones (*Las Provincias* 13/10/2020), és a dir, es va trencar el principi de confiança legítima com a criteri ponderatiu de l'activitat discrecional de l'Administració Pública.

El Tribunal Suprem, en Sentència de 27 d'abril de 2005 (RJ 2005/3942), interpretava el principi de confiança legítima com segueix: "El principi de protecció a la confiança legítima, relacionat amb els més tradicionals, en el nostre ordenament, de la seguretat jurídica i la bona fe en les relacions entre l'Administració i els particulars, comporta, segons la doctrina del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i la jurisprudència d'aquesta sala, el fet que l'autoritat pública no puga adoptar mesures que resulten contràries a l'esperança induïda per la raonable estabilitat en les decisions d'aquella, i segons les quals els particulars han adoptat determinades decisions."

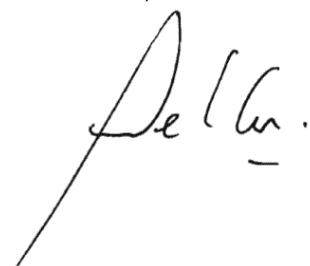
La virtualitat d'aquest principi pot implicar l'anul·lació d'un acte de l'Administració que genere una esperança fonamentada que després resulte defraudada.

En conclusió, no qüestionem el criteri seguit en l'elecció del sistema de subvencions directes regulat en l'art. 22.2.c) de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, sempre que s'adopten, prèvia la seua justificació i requisits objectius, els acords oportuns i es controle internament la seua concessió, atesa la urgència per a satisfer les apressants necessitats econòmiques i socials com a conseqüència de la crisi del COVID-19, però sense oblidar una premissa fonamental com és el respecte als principis jurídics rectors de l'activitat de foment: legalitat; eficiència i economia de la despesa pública; publicitat; objectivitat i igualtat; confiança legítima; seguretat jurídica i bona fe, sense oblidar que les decisions d'atorgar ajudes han de ser transparents i objectives.

Atenent a tot el que hem dit més amunt, i de conformitat amb el que es preveu en l'art. 29 de la Llei de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de desembre, reguladora d'aquesta institució **RECOMANEM A LA CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE, COMERÇ I TREBALL**, que revise d'ofici el procediment de concessió directa d'ajudes urgents per a treballadors en règim d'autònoms, aprovat per Decret 44/2020, de 3 d'abril, tenint en compte les reflexions i consideracions exposades en el cos d'aquesta resolució.

Aquesta resolució es publicarà en la pàgina web del Síndic de Greuges.

Atentament,



Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana