

LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES NO ES TAN GENERAL: EL CASO DEL FONDO DE APOYO A LA INVERSIÓN INDUSTRIAL PRODUCTIVA (FAIIP)

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Fernández, T.-R. (2025).

La ley general de subvenciones no es tan general:
el caso del fondo de apoyo a la inversión industrial productiva (FAIIP).

Revista de Administración Pública, 226, 61-68.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.03>

Resumen

El texto hace una muy breve referencia a la creación y actuación de un fondo sin personalidad jurídica de apoyo a la inversión industrial al que no se aplica la Ley General de Subvenciones.

Palabras clave

Subvenciones; fondos sin personalidad jurídica.

Abstract

This text provides a very brief presentation on the foundation and activities of an administrative fund without personality.

Keywords

Grants; aids; administrative fund without personality.

SUMARIO

I. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2003 NO ES TAN GENERAL. II. EL FAIIP Y SU RÉGIMEN JURÍDICO. III. EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. IV. ATANDO CABOS.

I. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2003 NO ES TAN GENERAL

La Ley General de Subvenciones hoy en vigor se aprobó con el propósito de mejorar la gestión y el seguimiento de las subvenciones, la corrección de las insuficiencias normativas y el control de las conductas fraudulentas que se pueden dar en este ámbito por decirlo con las palabras que utiliza su exposición de motivos, que también subraya enfáticamente que «la ordenación de un régimen jurídico en la relación subvencional constituye una finalidad nuclear» de la ley.

El art. 1 del texto legal responde estrictamente a la finalidad indicada cuando dice que «tiene por objeto la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas», lo que el art. 2, apdo. 1, reitera al precisar el concepto de subvención, entendiéndose por tal «toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el art. 3 a favor de personas públicas o privadas» y que cumpla con los requisitos que el propio precepto señala a continuación, a saber, que la entrega se realice sin contraprestación de los beneficiarios, que esté sujeta al cumplimiento de determinados objetos ya realizados o por desarrollar, que el proyecto, la acción, conducta o situación financiera tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de protección de una finalidad pública.

Los apdos. 2, 3 y 4 del art. 2 completan la definición por vía negativa excluyendo del concepto de subvención otras figuras que pudieran tener algún parecido y dar lugar a confusión.

El ámbito objeto de la ley queda así muy claro desde el primer momento. También parece estarlo el ámbito subjetivo, ya que el art. 3.1 aclara que, a efectos de la misma, se entiende por Administraciones públicas la Administración General del Estado, las entidades que integran la Administración local y la Admi-

nistración de las comunidades autónomas, añadiendo a continuación el apdo. 2 del propio artículo que «deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas».

El círculo parece, pues, cerrado y bien cerrado: toda disposición dineraria realizada por cualquier Administración pública por sí o a través de organismo y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ellas. Nada hay, parece *prima facie*, que pueda eludir ese régimen jurídico común que la ley ha querido establecer para conseguir los objetivos proclamados por su exposición de motivos. La ley bien puede llamarse, en consecuencia, General de Subvenciones.

Sin embargo, es bien sabido que no es tan general. Ahí está, por ejemplo, el caso de los ERES para demostrarlo. Dejando esto a un lado, no cabe olvidar que el propio texto de la ley ofrece una fisura, ya que se refiere a «los organismos y entidades de derecho público *con personalidad jurídica propia*», pero nada más advertir esa posible fisura tiende uno a despreciarla por creerla de poca entidad.

Es verdad que el art. 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, incluye en la lista de las entidades que integran el sector público institucional estatal «los fondos sin personalidad jurídica», pero ¿qué puede ser eso? Los arts. 137 y siguientes de la propia Ley de Régimen Jurídico del Sector Público apenas dicen nada de ellos, porque nada es en realidad afirmar que su creación se efectuará por ley y que será esta ley la que establezca su régimen jurídico, salvo en lo que respecta a la presupuestación, contabilidad y control, que se sujetarán a lo que establece la Ley 47/2003, de 26 de noviembre (arts. 138 y 139). Nada de sustancia, en una palabra.

Craso error haberlo creído así, porque la realidad ha demostrado que lo que parecía una leve fisura se ha convertido en un enorme agujero por el que se está escapando del derecho administrativo y de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el control del correcto empleo de cientos y aun miles de millones de euros cada año. Es el caso del Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIIP), creado por la disposición adicional 57ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 2021, del que voy a dar noticia a continuación.

II. EL FAIIP Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

La disposición adicional 57ª de la Ley de Presupuestos de 2021 creó el FAIIP asignándole la tarea de «prestar apoyo financiero para promover inversiones de carácter industrial que contribuyan a favorecer el desarrollo industrial,

reforzar la competitividad industrial y mantener las capacidades industriales del territorio».

El Fondo se adscribe al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a través de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa y se le asigna una dotación inicial de 600 millones de euros, que habrá de aportar el Ministerio citado, transfiriéndolos a la Sociedad Estatal SEPI Desarrollo Empresarial SME S. A. (SEPIDES), que es a la que se encarga la gestión del mismo.

Nada dice la disposición adicional 57^a de la Ley de Presupuestos sobre la organización del Fondo, sus estatutos, su dirección, etc. En realidad, nada tiene que decir porque el Fondo es un mero *nomen iuris*, un fantasma jurídico, que se sitúa entre la Administración del Estado y la sociedad anónima SEPIDES para disfrazar lo que, en definitiva, es una privatización pura y simple de la gestión millonaria de una actividad administrativa de fomento.

Esa privatización se instrumenta formalmente a través de un Convenio entre la Secretaría General de Industria y PYME y SEPIDES, que «deberá establecer el procedimiento y condiciones aplicables a la gestión del Fondo, los derechos, obligaciones y tareas a desarrollar por la entidad gestora» (apdo. 5 de la disposición adicional 57^a).

Ese Convenio se firmó el 11 de mayo de 2021 y se publicó, mediante Resolución del siguiente día 13, en el *Boletín Oficial del Estado* del 19 de mayo.

Dicho brevemente su contenido es el siguiente:

SEPIDES, como gestora del Fondo, se hace cargo de «las actividades principales de estudio, preparación, negociación, formalización y seguimiento» de los préstamos ordinarios, participativos o participaciones en el capital temporales y minoritarias, que son las modalidades de apoyo a la inversión industrial que el Convenio contempla.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio no se desentiende en absoluto de la gestión que pueda desarrollar SEPIDES, sino que se reserva «el control, seguimiento y participación» de dicha gestión, tareas que el apdo. cuatro de la disposición adicional 57^a encomienda a la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control, órgano administrativo compuesto por tres representantes de la Secretaría General de Industria y PYME, uno de los cuales tendrá categoría de subdirector general al menos y asumirá la presidencia con voto de calidad, y dos representantes de SEPIDES, que se ocupará además de la Secretaría de la Comisión a través de la Dirección de su Asesoría Jurídica (cláusula séptima del Convenio).

El Ministerio fija los criterios de política industrial y SEPIDES evalúa los proyectos que se presenten de acuerdo con dichos criterios, elaborando una propuesta final a la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control, que resolverá aprobando o denegando la financiación de los proyectos evaluados. Aprobado un proyecto, se procederá a la firma del acuerdo correspondiente y a la materialización de la inversión.

III. EL PROCEDIMIENTO APLICABLE

Ni en la disposición adicional 57^a de la Ley de Presupuestos de 2021, ni en el Convenio al que acabo de hacer referencia se hace alusión a ninguna de las grandes leyes administrativas que regulan la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas. Todo se reduce a la cita de los arts. 84, 137, 138 y 139 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 1 de octubre de 2015, que, como ya se ha dicho, carecen de contenido propio, ya que se limitan a remitirse a la Ley de creación de cada Fondo sin personalidad y a la Ley General Presupuestaria de 26 de noviembre de 2003, en lo que respecta a las cuestiones de presupuestación, contabilidad y control de su actividad.

En el Convenio solo se precisa que en todo lo no previsto en él se estará a lo que sobre los órganos colegiados establece la citada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Todo el derecho administrativo, con estas mínimas excepciones, permanece al margen del proceso de distribución de los 1.100 millones de euros en que se fijó el 10 de mayo de 2022 por la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control el importe máximo de las operaciones que pudieran realizarse a lo largo de ese año 2022. Un *Manual para la Gestión y Administración del Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIIP) y para el análisis y seguimiento de operaciones*, aprobado por la Comisión citada el 15 de noviembre de 2022 *suple* a la legislación administrativa y llena el vacío que esta deja.

Del *Manual*, que es muy completo (tiene cuarenta folios de extensión), solo diré que opera sobre la base de convocatorias abiertas hasta el agotamiento de los recursos disponibles para inversión y que el tratamiento de las solicitudes por SEPIDES ha de hacerse por orden cronológico a partir de la fecha de presentación de las mismas en la fase de admisión y de la fecha de admisión en la fase de análisis.

La regulación de la metodología del análisis es, ciertamente, cuidadosa y puede concluir con desestimaciones, aprobaciones o denegaciones.

Las solicitudes de financiación podrán ser desestimadas cuando se considere que «no se cumplen las condiciones objetivas completas de adecuación del solicitante y/o del proyecto a las características del Fondo y a su política de inversión» y «SEPIDES realizará una Comunicación al solicitante notificándole motivadamente la desestimación de la solicitud» (apdo. D.1 del *Manual*).

Las denegaciones se acordarán cuando el resultado del análisis realizado sea una opinión desfavorable debidamente motivada. En estos casos «SEPIDES realizará una Comunicación al solicitante notificándole la denegación de su solicitud que deberá estar correctamente motivada» (apdo. D.3 del *Manual*).

Aunque se emplean reiteradamente las expresiones «debidamente motivada» y «motivadamente», lo cierto es que en la práctica se comunica solamente al solicitante la denegación de su petición de ayuda y que, si se pregunta algo sobre las razones de la misma, la respuesta en el *Manual* precisa que el informe propuesto

que SEPIDES eleva a la Comisión «es confidencial y de tratamiento interno por SEPIDES y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo» (pág. 5).

Nada dice el *Manual* sobre la posibilidad de impugnar las decisiones desfavorables. Tampoco lo hace el Convenio, cuya cláusula duodécima, dedicada a la resolución de conflictos, se limita a indicar que «las cuestiones litigiosas a que pueda dar lugar la interpretación, modificación, efectos o resolución del contenido del presente Convenio serán resueltas en el seno de la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control». No está claro, sin embargo, de que esta cláusula pueda amparar una reclamación ante la Comisión contra la desestimación o denegación de una solicitud de financiación.

El *Manual* tampoco aclara gran cosa porque se limita a decir en su último apartado, «Reclamaciones judiciales y otros», que «en los casos en que una operación acabe en la vía judicial, la Sociedad Gestora realizará los trámites oportunos en defensa de los intereses del Estado, con medios propios y ajenos».

IV. ATANDO CABOS

La Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control creada por la disposición 57^a de la Ley de Presupuestos de 2021 es inequívocamente un órgano administrativo y, en cuanto tal, es indiscutible que en su actuación está necesaria e inevitablemente sujeta a la legislación administrativa y, en primer término, a las Leyes 39 y 40 de 1 de octubre de 2015, sobre Procedimiento Administrativo Común y sobre Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, digan lo que digan el Convenio y el *Manual* a los que se ha hecho referencia.

Los acuerdos que dicha Comisión pueda adoptar para desestimar, aprobar o denegar las solicitudes de financiación que puedan presentarse son actos administrativos y, como tales, susceptibles de recurso ante los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ese *Manual* para la Gestión y Administración del FAIIP es una norma reglamentaria y ha sido irregularmente adoptada por un órgano, la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control, que carece de la potestad de dictar normas reglamentarias y debe tenerse, además, por inexistente, ya que no ha sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado*.

Que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio quiera ayudarse en la gestión de su actividad de fomento con la experiencia de una empresa industrial como SEPIDES es, sin duda, legítimo, pero de ahí a privatizar por completo el manejo y la distribución de cantidades millonarias de dinero público hay un abismo.

Debe, pues, iluminarse con urgencia esta zona oscura de nuestro derecho público y reconducirla al recinto del derecho administrativo si no queremos que este quede reducido a las multas de tráfico y similares, que es a lo que parece apuntar el propio Tribunal Constitucional al recabar para sí la delimitación del

control judicial posible de los actos discrecionales que ha venido ejerciendo últimamente de modo ejemplar la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Están en juego las garantías reales y efectivas, cotidianas, de los ciudadanos frente al uso arbitrario de los poderes públicos por los gobernantes. Y eso es algo muy serio.