



Informe nº registro DG-SSJJ: 450/2020

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Secretaría General del Instituto Aragonés de Empleo, que tuvo entrada en la Dirección General de Servicios Jurídicos con fecha 9 de septiembre de 2020, sobre el proyecto de “*Orden EPE/.../... por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa para el fomento y consolidación del empleo autónomo*”, se informa lo siguiente:

I.- Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la **competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos** del Departamento de Presidencia para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración Pública Autonómica.

- El informe tiene carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en el **artículo 5.2.g) Decreto 169/2018** en relación con el **11.3 de la Ley 5/2015**, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante, **LSA**).
- Se ha emitido dentro del plazo ordinario de diez días establecido en el **artículo 6.5 Decreto 166/2018**. Aunque la solicitud de informe a esta Dirección General que forma parte del expediente está firmada el 10 de julio de 2020, la misma fue recibida por el sistema de notificaciones telemáticas BENT el 9 de septiembre de 2020.

II.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Decreto – competencia material -:

La aprobación de las bases reguladoras de una subvención pública se funda en la facultad de la C.A. de Aragón para ejercer la actividad de fomento del **artículo 79.1** del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, según redacción dada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante, **EAAr**): “*En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de*



fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”.

En cuanto a las competencias estatutarias por razón del objeto de la subvención, resultan implicadas: la competencia exclusiva del artículo **71.32ª EAAR**: “32.ª Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad (...)” y la competencia ejecutiva del **77.2ª EAAR**: “2ª.Trabajo y relaciones laborales, incluyendo políticas activas de ocupación (...)”

III.- Competencia para la aprobación del proyecto de Orden – competencia formal:-

El artículo **11.2 LSA** dispone que: “2. El titular de cada Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma es el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que puedan otorgar los Departamentos y los organismos públicos adscritos a ellos”.

Es competente para la aprobación del proyecto de Bases Reguladoras remitido, la titular del actual Departamento de Economía, Planificación y Empleo conforme a lo previsto en el artículo **2.1** en relación con el artículo **1, letras p) y q) del Decreto 29/2020**, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón, ya que le corresponde: “p) El ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de trabajadores autónomos, cooperativas y entidades asimilables, así como el fomento y promoción del trabajo autónomo, del movimiento cooperativo y de otras modalidades de economía social. q) El ejercicio de las competencias atribuidas al departamento por la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de Apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón”.

IV.- Procedimiento de elaboración:

El presente proyecto de Orden tiene por **objeto** la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa para el fomento y consolidación del empleo autónomo. Por ello, para analizar el procedimiento a seguir, debemos partir de la **naturaleza jurídica de las bases reguladoras**, que ha sido objeto de debate jurídico:



1. Atendiendo al ámbito normativo, en el estatal, en el **artículo 17.1.2º de la Ley 38/2003**, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, **LGS**), sin carácter básico dada la lectura a “*sensu contrario*” de su **DF 1ª**, se produce una remisión a los trámites previstos en la **Ley 50/1997**, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la elaboración de reglamentos.

Sin embargo, en el ámbito autonómico, el legislador aragonés, en su norma completa y sustantiva, no recoge remisión expresa a la tramitación reglamentaria en la elaboración de las bases reguladoras en el **artículo 11 de la LSA**. Se considera que el legislador autonómico, opta por establecer un procedimiento propio y específico a que se refiere el **artículo 11 LSA**, y en el que se permite la elaboración de las bases como acto administrativo o como disposición de carácter general.

2. Atendiendo al ámbito jurisprudencial, han existido pronunciamientos diversos – e incluso contradictorios- sobre la naturaleza de las bases reguladoras. Entre ellos, podemos destacar la argumentación del **Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia nº. 1873/2017, de 30 de noviembre, de la Sala Tercera, Sección 3ª, del Tribunal Supremo**:

“Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son una bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión”.

De la documentación remitida a este centro directivo, se desprende que el INAEM ha optado por seguir en la confección de las bases reguladoras que nos ocupan, el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias. Esta decisión se considera jurídicamente adecuada por la vocación de permanencia de las bases, que previsiblemente no se agotarán en su aplicación a una sola convocatoria. Por lo tanto, se valorará si en el mismo se han cumplido las prescripciones legales que resultan de aplicación a la elaboración de reglamentos y las normas específicas a tener en cuenta en materia subvencional:



IV.A.- La elaboración del proyecto de Orden, comenzó en julio de 2019, por lo que debemos analizar la incidencia de las disposiciones del **Título VI de la LPAC** que son aplicables a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas conforme al criterio sostenido en la **Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo**:

- Conforme a lo previsto en el **artículo 129.1 LPAC**, en la Parte Expositiva del proyecto de Orden debe **justificarse la adecuación a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia**.
- El **artículo 133.1 LPAC** requiere la realización de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento. En el expediente se ha acreditado la práctica de este trámite, ya que consta:
 - Certificado de 28 de agosto de 2019 del titular de la Jefatura de Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado, que constata la publicación del proyecto en el portal <http://aragonparticipa.aragon.es/> del 5 al 16 de agosto de 2019.
 - Las alegaciones realizadas el 12 de agosto de 2019 por la Asociación de Autónomos de Aragón – UPTA. Sin embargo, **no se ha efectuado una valoración de las propuestas realizadas por la Asociación de Autónomos de Aragón** en el trámite de consulta pública. En este sentido deberá completarse el contenido del informe de 17 de junio de 2020 del titular de la Jefatura de Servicio de Promoción de Empleo del INAEM, justificando su toma en consideración e incorporación o no al proyecto.

IV.B.- Deben tenerse en cuenta en el procedimiento de elaboración las disposiciones de la **Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón** (en adelante, **Ley 8/2015**):

- Conforme al **artículo 15.1.d) Ley 8/2015**- “*Información de relevancia jurídica*”- este proyecto de bases, al haberse tramitado como norma reglamentaria, debe publicarse en el Portal de Transparencia. Consultado el Portal, se constata la correcta publicación de los trámites previos a este



informe, salvo el informe de la Intervención Delegada en Organismos Autónomos de 31 de julio de 2020, que deberá publicarse.

- Una vez que se elaboren las convocatorias y órdenes de concesión de las subvenciones cuyo marco jurídico se incluye en este proyecto de bases reguladoras; deberán observarse las obligaciones de información previstas en el **artículo 18 Ley 8/2015** – “*Información sobre subvenciones*”-.

IV.C.- La elaboración del proyecto de Orden ha de adecuarse asimismo a lo dispuesto en la **Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII del la Ley 2/2009**, “*Procedimiento de elaboración de los reglamentos*”, **artículos 47 a 50**:

1.- La iniciativa para la elaboración de esta Orden, en aplicación del **artículo 47 Ley 2/2009**, corresponde a la titular del Departamento de Economía, Planificación y Empleo (ver apartado III de este informe). Consta en el expediente administrativo la “*Orden de 30 de julio de 2019, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de una orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la promoción del empleo autónomo y la creación de microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón*”. Dicha Orden determina la iniciación de oficio del procedimiento con base en el **artículo 58 LPAC**.

2.- En relación al **artículo 48 Ley 2/2009**:

- La elaboración y tramitación del proyecto fue encomendada al INAEM, en el apartado tercero de la antecitada Orden de inicio. Este órgano es, en la dicción literal del **artículo 48.1 Ley 2/2009**, centro directivo competente para su elaboración, dadas las competencias que ostenta conforme a lo previsto en el **artículo 2 de la Ley 9/1999**, de 9 de abril, de creación de INAEM.
- La adecuación a las Directrices de Técnica Normativa se valorará en el apartado V.A. de este informe.
- El análisis exigido por el **artículo 48.3 Ley 2/2009** se ha llevado a cabo en tres documentos diferenciados:



- La Memoria justificativa del proyecto de Orden, suscrita el 15 de junio de 2020 por la Dirección Gerencia del INAEM analiza de una manera que se considera suficiente y adecuada: “*la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico y el impacto social de las medidas*”
- La “*estimación del coste económico*” se efectúa en la Memoria económica, que está fechada también a 15 de junio de 2020.
- El informe de impacto por razón de género está firmado por la Dirección Gerencia del INAEM el 18 de febrero de 2020, su contenido es adecuado a las exigencias del precepto de referencia.

3.- Conforme al **artículo 49 Ley 2/2009**, en la redacción dada por el **artículo 23.2 Ley 2/2016**, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón:

- El proyecto ha sido sometido a audiencia de las organizaciones y asociaciones más representativas, constando en el expediente el oficio y justificante de remisión del proyecto de Orden a CEOE, UPTA, CCOO, UGT, CEPYME y ATA.

El plazo de un mes para la formulación de alegaciones quedó suspendido por la **DA 3ª Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, reanudándose el 1 de junio de 2020 conforme a lo recogido en el apartado tercero de la **Resolución de 20 de mayo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Consta informe de la Jefatura de Servicio de Promoción del Empleo de 17 de junio de 2020, en que se certifica la falta de presentación de alegaciones en el trámite de audiencia. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, deberían recogerse y valorarse las alegaciones presentadas en el trámite de consulta pública.

- No se ha efectuado trámite de información pública, que tiene carácter sustitutivo o ampliatorio del trámite de audiencia, conforme a lo establecido en el **artículo 49.2**.



4.- En cuanto a los informes y dictámenes necesarios, resulta de aplicación el **artículo 50.2 Ley 2/2009**; dado que nos encontramos ante una norma cuya aprobación corresponde a la titular del Departamento de Economía, Planificación y Empleo y no se trata de un reglamento ejecutivo. Por lo cual y en relación con lo establecido en el **artículo 50.1 Ley 2/2009**:

- Es preceptivo el informe de la Secretaría General Técnica, fechado el 29 de junio de 2020, que analiza de manera adecuada la corrección del procedimiento seguido, así como la valoración de las alegaciones presentadas. Además, realiza observaciones sobre el contenido del proyecto.
- El dictamen de Servicios Jurídicos resulta preceptivo pese a la excepción expuesta del **artículo 50.2 Ley 2/2009**, por venir exigido en el **artículo 11.3 LSA**.
- Consta certificado de 25 de febrero de 2020 de la Secretaria del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón del informe favorable del Consejo a la presente Orden. Dicho informe tiene carácter facultativo conforme a lo establecido en el **artículo 21.a) Decreto 132/2018**, de 24 de julio, del Gobierno de Aragón.
- También se ha evacuado informe el 19 de junio de 2020 por el titular de la Jefatura de Servicio de Fondos Europeos, competente al efecto conforme al **artículo 6 del Decreto 17/2020**, de 26 de febrero del Gobierno de Aragón

IV.D)- Debe valorarse, por último, la adecuación de la tramitación de las bases reguladoras a las pautas procedimentales contenidas en la **normativa en materia subvencional**:

1.-Ha de tomarse en cuenta que se trata de subvenciones financiadas parcialmente con cargo al Fondo Social Europeo como se detalla en el **artículo 2.1.c)** del proyecto de bases, por lo que debemos atender a lo previsto en el **artículo 3.3 LSA**, -en dicción semejante a la establecida en el **artículo 6 LGS**-: “3.Las subvenciones financiadas total o parcialmente con fondos de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en la normativa comunitaria aplicable en cada caso y por las normas nacionales y autonómicas dictadas en desarrollo o transposición de aquellas, teniendo carácter supletorio lo establecido en esta ley”.



2.-Tal y como se especifica en el **artículo 4** del proyecto, las presentes ayudas tienen el carácter de mínimis a los efectos de lo establecido en el **Reglamento (UE) n.º. 1470/2013**, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, estando sujetas al límite de 200.000 € de percepción en tres ejercicios fiscales – 100.000 para operaciones de transporte por carretera.

Debemos poner de manifiesto que fruto de la “*crisis COVID-19*”, la Comisión Europea, en desarrollo de lo previsto en el **artículo 107.3.b) TFUE**, ha establecido un **Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de Covid-19 (2020/C 91 I/01)**. Este Marco Temporal complementa el régimen de mínimis, elevando los límites de percepción respecto de las ayudas otorgadas para paliar la grave perturbación económica derivada de la pandemia.

En análisis del proyecto objeto de informe, y pese a la mención de la crisis sanitaria en su parte expositiva, consideramos que no resulta de aplicación el Marco Temporal excepcional, sino el régimen general del Reglamento (UE) n.º. 1470/2013, ya que las bases reguladoras se proyectan para la convocatoria de ayudas en sucesivas anualidades, faltando el carácter coyuntural estrictamente ligado al Covid-19.

3.- El **artículo 6 LSA** y el **artículo 8.1 LGS** – básico con arreglo a la **DF 1ª LGS**- exigen que las subvenciones proyectadas se enmarquen en las líneas de ayuda contempladas en el Plan Estratégico de Subvenciones. Al efecto, en la Memoria Económica de 15 de junio de 2020 se detalla: “*Asimismo cabe señalar que las subvenciones a regular en la orden ya figuran contempladas en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Economía, Planificación y Empleo y del Instituto Aragonés de Empleo, 2020-2023, aprobado por Orden de 25 de octubre de 2019, de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo. Dicho plan contempla, dentro del área de promoción de empleo, el apoyo a emprendedores y a trabajadores autónomos o por cuenta propia y prevé, para la concesión de las subvenciones destinadas a tales fines, el procedimiento simplificado de concurrencia competitiva*”

Se ha constatado que efectivamente las ayudas descritas se enmarcan en la línea “*Fomento al establecimiento de trabajadores autónomos para aquellos emprendedores que generen su propio empleo estableciéndose como trabajadores autónomos o por cuenta propia*”, páginas 65 y 66 del Plan



Estratégico de Subvenciones del INAEM para el período 2020-2023. Una vez que se aprueben las presentes bases, deberán incluirse en esta línea, sustituyendo la referencia a la **Orden EIE/469/2016**, de 20 de mayo, por la que se aprobó el Programa Emprendedores.

4.-Se deberán remite a la Base Nacional de Datos de Subvenciones, a efectos de la publicidad exigida por el **artículo 18 LGS**, los datos recogidos en el **artículo 20.2 LGS**: “*indicación de las bases reguladoras, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las ayudas otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas*”.

En el mismo sentido, deberán cederse los datos previstos en el **artículo 13.3 LSA** a la Base de Datos de Subvenciones Autonómica: “*bases reguladoras; beneficiarios; importe concedido, efectivamente percibido y duración de la subvención; resolución de pago, revocación, anulación y pago; resoluciones de reintegro y sanciones impuestas, identificación de las personas incursas en prohibición para ser beneficiarios*”.

5.-Conforme al antecitado **artículo 11.3 LSA**, las bases reguladoras, antes de su aprobación deberán ser objeto de informe preceptivo de esta Dirección General de Servicios Jurídicos y de la Intervención General, a través de sus Intervenciones Delegadas. Se requerirá, una vez aprobadas, la publicación de estas bases reguladoras en el BOA, con arreglo al **artículo 11.4 LSA**.

V.- En cuanto al CONTENIDO del Proyecto de Orden,

A) Desde el punto de vista formal:

El presente proyecto de Orden, en tanto será objeto de publicación en el BOA, ha de adecuarse a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante **Orden de 31 de mayo de 2013**, del Consejero de Presidencia y Justicia. En conjunto se valora positivamente la adecuación a las citadas directrices, debiendo realizar únicamente las siguientes consideraciones:



- Conforme a la **directriz nº. 9**, se sugiere la inserción de un índice antes de la parte expositiva. Nos encontramos ante una Orden conformada por 43 artículos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales, considerando la utilidad del índice en aras de facilitar la lectura y búsqueda de preceptos en la misma.
- De acuerdo con la **directriz nº. 14**, se propone la rectificación de la fórmula aprobatoria utilizada, ya que la palabra DISPONGO deberá aparecer en línea inferior, centrada y con mayúsculas.
- En atención a la **directriz nº. 34**, el título de las disposiciones deberá aparecer sin cursiva.
- Al efecto de cumplir lo previsto en la **directriz nº. 38**, se recomienda la supresión del primer apartado de la disposición derogatoria única; puesto que deben evitarse las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente.

Dichas Directrices, a pesar de ser meras recomendaciones e instrucciones, elevan la calidad técnica de las normas en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el **artículo 9.3 CE**. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto facilitando su mejor comprensión por los ciudadanos.

B) Desde el punto de vista material:

1.- Las bases reguladoras deben ajustarse al contenido mínimo especificado en el **artículo 12.1 LSA**. Realizando una **comparativa del contenido del proyecto remitido a este Centro Directivo con cada una de las letras del artículo 12.1 LSA** se observan carencias, algunas de las cuales se han puesto de manifiesto en el informe de la Intervención Delegada:

- art. 1.1 a – objeto de la subvención
- arts. 5,11,14,18,20,23,26 y 28 b – requisitos que deben reunir los beneficiarios
- art.31 y 32 c – forma y plazo de presentación de la solicitud, sin perjuicio de la apreciación que realizaremos posteriormente en cuanto al plazo



- no hay entidades colaboradoras d – condiciones de solvencia y eficacia de las entidades colaboradoras
- art. 29.1 e – procedimiento de concesión
- art. 12 f – criterios objetivos de otorgamiento (en la subvención al establecimiento)
- arts. 10,15,17,21,24 y 27 g – criterios para la determinación de la cuantía
- arts.33.1 y 34.1 h – órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución
- **no consta i – componentes de la comisión de valoración**
- art. 34.2 j – plazo en que será notificada la resolución
- no consta k - libros y registros contables para justificación “*en su caso*”
- **no consta l – forma y plazo de justificación**
- **no consta m – cuantía máxima para aceptar pagos en efectivo**
- no se establecen medidas de garantía n – en dicción literal “en su caso”
- no se establece la posibilidad ñ – pagos anticipados y abonos a cuenta
- art. 34.3 o – circunstancias que pueden determinar la modificación de la resolución
- art. 42 p - incompatibilidades
- art. 40.3, 40.4.2, 40.6.2, 40.7.2 q – criterios de graduación ante incumplimientos
- arts. 30, 34.5, 38.1.b) y DA 1ª r – publicidad
- arts. 38.2 a 38.7 s – período en que el beneficiario debe destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención



2.- Para finalizar este informe, se realizan ciertas **consideraciones en atención al ARTICULO-LADO** de las bases reguladoras remitidas:

- En atención al **artículo 32**, relativo a los plazos de presentación de solicitud, tal y como están configuradas las bases no resulta adecuado establecerlo desde el inicio de la actividad, sino que debería determinarse como “dies a quo” la publicación de la convocatoria. No obstante, tal y como ha puesto de manifiesto en su informe la Intervención, debería valorarse la posibilidad de establecer convocatoria abierta en los términos del **artículo 25 LSA**, en cuyo caso podría mantenerse el plazo de un mes de solicitud desde el inicio de la actividad.
- En el **artículo 33**, debe introducirse la Comisión de Valoración, determinando quiénes serán sus miembros, puesto que el **artículo 14.4 LSA**, en la modificación operada por la **Disposición Final Segunda del Decreto Ley 1/2020**, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, exige la constitución de este órgano en la instrucción del procedimiento simplificado previsto en el **artículo 14.3.a) LSA** cuando existan criterios para seleccionar o cuantificar la subvención a conceder. La Comisión de Valoración elaborará informe que servirá de base a la propuesta de resolución del órgano instructor.
- Después del **artículo 35**, dedicado a la aceptación de la subvención, ha de preverse un precepto relativo a la justificación y pago, tal y como exige el **artículo 40.1 LSA**. Deberán establecerse los documentos – generalmente, cuenta justificativa- que permitan comprobar la realización por el beneficiario de la actividad o proyecto subvencionado, más allá de la documentación acompañada con la solicitud.
- Se sugiere la eliminación del artículo 40.2, por tratarse de una transcripción parcial de los incisos del **artículo 43 LSA**, que ya se menciona y a la que se remite el **artículo 40.1**.
- El **artículo 42.5** recoge el límite al gasto subvencionable, derivado de lo previsto en el **artículo 34.10 LSA**.



Este es mi dictamen que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, a fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Fdo. Ana Isabel Santed Alonso

SECRETARÍA GENERAL DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO