

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General del Instituto Aragonés de Empleo sobre el proyecto de *“Orden de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para financiar programas experimentales destinados a personas jóvenes desempleadas”*, que tuvo entrada en el Departamento de Presidencia, Dirección General de Servicios Jurídicos, el 8 de junio de 2018, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

I.- **Compete a esta Dirección General de Servicios Jurídicos** la emisión del presente informe, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 3.3.g) del Decreto 167/1985**, de 19 de diciembre de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

Dicho informe tiene carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo **11.3 de la Ley 5/2015**, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante, **LSA**), según el cual: *“(…) las bases reguladoras aprobadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los organismos públicos adscritos a ella, previamente a su aprobación, deberán ser también objeto de informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos”*.

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, resulta directamente implicada la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, ex **artículo 77.2ª EAAR**, que incluye las *“políticas activas de ocupación”*; así como la competencia exclusiva del **artículo 71.32ª EAAR**, sobre la *“planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y sostenibilidad”*.

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*”.

Será competente para la aprobación del Proyecto de Bases Reguladoras remitido, la Consejera de Economía, Industria y Empleo, ya que el **artículo 1.o) del Decreto 133/2017, de 5 de septiembre**, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del citado Departamento, le asigna: “o) *El ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de empleo, incluyendo las políticas de promoción de empleo y formación profesional para el empleo*”.

IV.- Procedimiento de elaboración:

Se ha remitido a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, proyecto de elaboración de Orden que contiene las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.

Al respecto, se afirma en el **F. I del Informe elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo** que: “*Al tratarse de un acto de naturaleza reglamentaria, la tramitación de dicha Orden ha de seguir el mismo procedimiento que el establecido para una disposición de una norma reglamentaria (...)*”.

Resulta oportuno en este punto, con los debidos respetos al órgano informante, realizar una consideración previa al respecto:

La determinación de la **naturaleza jurídica de las bases reguladoras** ha sido objeto de controversia jurisprudencial.

En el **ámbito estatal**, 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 **Disposición Final Primera**, establece: “*las citadas bases (reguladoras) se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el*

“Boletín Oficial del Estado””. Por lo tanto, se produce una remisión a los trámites previstos en la **Ley 50/1997** para la elaboración de reglamentos.

Sin embargo, en el ámbito autonómico que nos concierne, 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**, dictada doce años después que la ley estatal.

En la disyuntiva de la necesidad o conveniencia de seguir en Aragón el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general para aprobar las bases reguladoras, esta letrada suscribe el criterio de la Dirección General de Servicios Jurídicos, según el cual **no resulta necesaria la tramitación reglamentaria**, a que se refieren los **artículos 47 a 50 de la Ley 2/2009**, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante **Ley 2/2009**); por no haber sido expresamente prevista en la LSA, a diferencia de la LGS.

Se considera que el legislador autonómico, opta por establecer un procedimiento propio y específico a que se refiere el **artículo 11 LSA** que será analizado posteriormente, y en el que se permite la elaboración de las bases como acto administrativo o como disposición de carácter general. No obstante lo cual, una vez realizada la opción por la forma de acto o reglamento, deberán observarse los trámites legalmente previstos al respecto. Además, y en todo caso, se requerirá el informe preceptivo de la Intervención General, y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como la publicación en el BOA.

De la documentación remitida a este centro directivo, se desprende que el Departamento de Economía, Industria y Empleo ha optado por seguir en la confección de las bases reguladoras que nos ocupan, el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias. 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). – Resultan de aplicación, en primer lugar, las novedades introducidas en el **Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante, LPAC): “De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”**, de carácter básico conforme a su **DF 1^ª**. Del mismo resulta oportuno reseñar que:

1. En relación con los principios de buena regulación previstos en el **artículo 129 LPAC**, el proyecto de Orden se ajusta especialmente a los principios de necesidad y eficacia, apartado 2, ya que se identifica de una manera clara el fin perseguido, integración en el mercado laboral o formativo profesional de las personas jóvenes desempleadas.

2. El **artículo 132 LPAC**, recoge la exigencia legal de incluir las iniciativas legales y reglamentarias en Plan Anual Normativo aprobado por cada Administración Pública competente al efecto.

Encontrándonos ante las bases reguladoras de una subvención, y habida cuenta de su discutida naturaleza reglamentaria, la exigencia de planificación puede entenderse cumplida con la inclusión de esta iniciativa en el Plan Estratégico de Subvenciones, exigencia que se analizará en el apartado IV.D) de este informe.

3. De conformidad con el **artículo 133 LPAC**:

- Entendiendo que el “*impacto significativo en la actividad económica*” tiene lugar con las consiguientes convocatorias y no en el momento de aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones proyectadas; cabe omitir – como se ha hecho- el trámite de consulta pública, conforme al **artículo 133.4.2º LPAC**.
- En cumplimiento de lo previsto en el **artículo 133.2 LPAC**, se ha cumplimentado el trámite de audiencia recabándose directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones representativas de los derechos o intereses legítimos afectados por la Orden.

Resulta oportuno reseñar que el **Tribunal Constitucional**, en **Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, de 2018**, ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 132 LPAC y del 133 a excepción de su apartado 1º y el primer párrafo de su apartado 4º, en el ámbito de la potestad reglamentaria autonómica. Los efectos generales de esta Sentencia, se supeditan ex **artículo 38.1 LOTC** a su publicación en el BOE, que no ha tenido lugar a fecha de elaboración de este informe.

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, se ha publicado debidamente en el Portal de Transparencia, en todos los trámites previos a la solicitud del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.
- 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 a lo dispuesto en la **Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII de 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 Consejera de Economía, Industria y Empleo, por ser titular del Departamento competente por razón de la materia como se ha analizado y con las consideraciones realizadas anteriormente (ver apartado III de este informe).

- Consta en el expediente administrativo la "*Orden de 4 de octubre de 2017, 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 aprueben los programas experimentales destinados a personas jóvenes desempleadas y se establezcan las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en los mismos*". 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 Instituto Aragonés de Empleo (en adelante, **INAEM**), en la antedicha Orden de 4 de octubre de 2017, de iniciación del procedimiento.

En concreto, la Dirección Gerencia del INAEM es, en la dicción literal del **artículo 48.1 Ley 2/2009**, centro directivo competente para su elaboración, dadas las competencias que ostenta conforme al **artículo 11 de la Ley 9/1999**, de Creación del Instituto Aragonés de Empleo.

- Se acompaña Memoria del proyecto de Orden suscrita el 9 de abril de 2018 por la Directora Gerente del INAEM. Dicha Memoria analiza adecuadamente: "*la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas y la estimación del coste*".
 - En consideración al apartado denominado "*memoria económica*", cabe reseñar que de las bases reguladoras no se desprende un contenido económico directo que haya de valorarse; siendo las consiguientes convocatorias las que deberán respaldarse en partidas presupuestarias de la anualidad correspondiente.

3. Conforme al **artículo 49 Ley 2/2009**:

- Ha tenido lugar trámite de audiencia, recabando directamente la opinión de: la Federación Española de Municipios, Comarcas y Provincias, CEPYME, CEOE, CCOO, Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión y UGT.
 - En este trámite, presentaron alegaciones: Red Aragonesa de Entidades Sociales para la inclusión y UGT.
 - Sus alegaciones han sido debidamente valoradas en el F. III del informe de la Secretaría General Técnica de 18 de mayo de 2018, y en su caso, incorporadas al proyecto.
- No ha tenido lugar el trámite de información pública cuya realización, en la dicción del **artículo 49.2**, tiene carácter meramente potestativo.

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 la Consejera de Economía, Industria y Empleo y no se trata de un reglamento ejecutivo dictado directamente en desarrollo de ley. 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 18 de mayo de 2018, que analiza de manera adecuada la corrección del procedimiento seguido, así como la valoración de las alegaciones presentadas. Además, realiza observaciones sobre el contenido.
- 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**.

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

1. Se ha constatado que este proyecto de bases reguladoras se enmarca en las líneas de ayuda descritas en el Anexo que el Departamento de Economía, Industria y Empleo incorporó al Plan Estratégico de Subvenciones de 2016-2019, aprobado por Orden de 17 de noviembre de 2015.

Esta exigencia se encuentra en el **artículo 6 LSA** y el **artículo 8.1 LGS** – básico con arreglo a la **DF 1ª LGS**.

2. 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.
3. 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, deben realizarse las siguientes observaciones:

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. Al respecto, si bien en conjunto se valora positivamente la adecuación a las citadas directrices, debemos realizar 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 38 artículos divididos en 5 capítulos, una disposición adicional y dos finales, considerando la utilidad del índice en aras de facilitar la lectura y búsqueda de preceptos en la misma.
- Para la adecuación del proyecto a la **directriz nº. 13**, la referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación debe figurar en un párrafo independiente, antes de la fórmula aprobatoria.
- De acuerdo con la **directriz nº. 14**, se propone la rectificación de la fórmula aprobatoria utilizada, sustituyendo la última palabra "*dispongo*", prevista para los decretos; por la palabra ACUERDO O RESUELVO, prevista para las órdenes y resoluciones, que deberá aparecer en línea inferior, centrada y con mayúsculas.
- En atención a la **directriz nº. 34**, la titulación de las disposiciones, habrá de aparecer sin cursiva.

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 observa que:

- art. 1 a – objeto de la subvención
- art. 3 b – requisitos que deben reunir los beneficiarios
- art. 15 c – forma y plazo de presentación de las solicitudes
- no hay entidades colaboradoras d – condiciones de solvencia y eficacia de las entidades colaboradoras
- se desprende del art. 14 e – procedimiento de concesión
- art. 10 f – criterios objetivos de otorgamiento
- art. 13 g – criterios para la determinación de la cuantía
- arts.17, 19 h – órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución
- art. 17.1.b) i – componentes de la comisión de valoración
- art. 19.1 j – plazo en que será notificada la resolución
- art. 28.2.c) k - libros y registros contables para su justificación
- arts. 28 y 29 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”
- art. 31.3, 4, 5 y 6 ñ – en su dicción literal posibilidad de efectuar pagos anticipados y régimen de garantías
- **no consta o – circunstancias que pueden determinar la modificación de la resolución**
- art. 7 p - incompatibilidades
- art. 37.3 q- criterios de graduación ante incumplimientos
- art. 36 r – publicidad
- no aplicable 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 ARTICULADO** de las bases reguladoras remitidas:

- En el **artículo 3.1**, se aconseja refundir los apartados a) y c), ya que se consideran complementarios, en el siguiente sentido: *“entidades de titularidad pública o privada, con o sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia que realicen una actividad necesaria para la realización del programa y que esté especializada en alguno de los servicios vinculados a las acciones del mismo”*.
- Se recomienda eliminar el artículo 7.4, ya que constituye una reiteración respecto de lo enunciado en el **artículo 6.2**, sobre la no superación por la subvención del coste de la actividad o inversión.
- Se propone la eliminación del artículo 14.2, por constituir reiteración de lo previsto en el **artículo 6.3**: *“la concesión de las subvenciones estará supeditada a las disponibilidades presupuestarias del ejercicio disponible”*.
- En el **artículo 15.7**, no se considera conveniente la remisión al artículo 28.3 LPAC, ya que se refiere a la “no presentación” de documentos originales o que ya obren en poder de la Administración, regulada esta última cuestión en el **artículo 7.8**.
- Se sugiere la revisión de las expresiones utilizadas en el artículo 17, dado que no se considera conveniente referirse alternativamente a la Comisión de Valoración o Comisión de Evaluación, teniendo en cuenta que su denominación ex **artículo 21.3 LSA** es la de Comisión de Valoración.

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

Zaragoza, a 21 de junio de 2018

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Fdo.- Ana Isabel Santed Alonso

SECRETARÍA GENERAL DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO