

21 JUN. 2018

ENTRADA Nº

SALIDA Nº

—

124

Ha tenido entrada en esta Intervención Delegada su solicitud de informe, del **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**, conforme a lo establecido en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

Consta en el expediente copia de la siguiente documentación:

- Orden, de 4 de octubre de 2018, 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.
- Memoria Justificativa del proyecto de Orden de la Consejera de Economía, Industria y Empleo por la que se aprueban los programas experimentales destinados a personas jóvenes desempleadas y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en los mismos, suscrita por la Directora Gerente del Instituto Aragonés de Empleo, de 9 de abril de 2018.
- Alegaciones al proyecto de Orden presentadas por Unión General de Trabajadores de Aragón, de 26 de febrero de 2018, y por Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión, de 15 de marzo de 2018.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo sobre el proyecto de Orden, de 18 de mayo de 2018.
- 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.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (*en adelante LSA*), examinada la documentación remitida, se procede a emitir informe preceptivo, previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para financiar programas experimentales destinados a personas jóvenes desempleadas. poniendo de manifiesto las siguientes consideraciones:

PRIMERO. - En relación con la memoria económica que debe acompañar al proyecto, según el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo,

del Presidente y del Gobierno de Aragón, indicar que la suscrita por la Directora Gerente del Instituto Aragonés de Empleo, el 9 de abril de 2018, se encuentra poco motivada. Debería justificarse la estimación del coste a que dará lugar la norma.

SEGUNDO.- El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que, con carácter previo a la elaboración de un reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de unos aspectos que se indican en el apartado 1 del precepto. Esta consulta previa es un trámite distinto del de audiencia e información pública. No consta entre la documentación remitida ni que se haya cumplido con dicho trámite de consulta pública ni, en otro caso, la justificación de su ausencia.

TERCERO. - No consta entre la documentación remitida el plan estratégico de subvenciones aprobado por el Departamento Economía, Industria y Empleo, en los términos establecidos en el artículo 8 de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*en adelante LGS*) y artículo 5 de la LSA, que incluya la línea de subvención comprendida en el proyecto de bases reguladoras. No ha quedado acreditado que las bases reguladoras objeto de este informe sigan las líneas básicas contenidas en el referido Plan, tal y como dispone el artículo 6.2.c) de la LSA.

CUARTO.- En la exposición de motivos del proyecto de bases reguladoras se hacen remisiones a preceptos del *"Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo"*. El citado Real Decreto Legislativo tiene un solo artículo por el que se aprueba el texto refundido. En consecuencia, las remisiones deberían indicar en su caso *"del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre"*.

De igual modo ocurre con la cita que se hace del *"Decreto 82/2001, de 10 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Aragonés de Empleo"*, este Decreto tiene un solo artículo por el que se aprueban los Estatutos. Debería corregirse la cita normativa.

QUINTO. - En cuanto al articulado del proyecto cabe señalar lo siguiente:

Artículo 3.

En el apartado 1 punto b) se indica que podrán ser beneficiarios de estas ayudas "las entidades locales aragonesas". Al respecto debe tenerse en cuenta que la Orden PRE/571/2016, de 13 de junio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con cargo al Fondo Local de Aragón, señala en su artículo 1 que *"es objeto de la presente orden establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la Entidades Locales de Aragón que se incluyan en los presupuestos de la Comunidad Autónoma formando parte del Fondo Local de Aragón"*, y en su artículo 2 que esas bases son de aplicación a *"las subvenciones concedidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus organismos autónomos y entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Comunidad Autónoma, en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas, cuyos beneficiarios sean las Entidades Locales aragonesas y que se incluyan en los presupuestos de la Comunidad Autónoma formando parte del Fondo Local de Aragón"*.

La Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, establece en su artículo 35 que *"constituye el Fondo Local de Aragón el conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales de Aragón que se incluyen en los presupuestos de la Comunidad Autónoma como apoyo al desarrollo y gestión de las distintas actividades de la competencia de aquellas"*, incluyendo en el Anexo I los créditos que constituyen inicialmente el Fondo Local, no obstante, también lo integrarán aquellas partidas presupuestarias que se habiliten durante el ejercicio para realizar transferencias a entidades locales de Aragón con la misma finalidad descrita en el citado artículo.

En consecuencia, las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones para financiar programas experimentales destinados a personas jóvenes desempleadas, cuando el beneficiario sea una entidad local, si la partida presupuestaria a la que se imputa la subvención se incluye entre los créditos que constituyen el Fondo Local, deberían ser las bases contenidas en la Orden PRE/571/2016, de 13 de junio, y en su caso, en virtud de lo dispuesto en la Disposición final tercera de éstas, podría realizarse una modificación puntual para esta línea concreta mediante orden conjunta del Consejero competente en materia de régimen local y el Consejero competente por razón de la materia específica. Por tanto, no deberían incluirse en esta propuesta de bases reguladoras, entre los posibles beneficiarios, a las entidades locales. Asimismo, deberían eliminarse de la propuesta de Orden todos aquellos aspectos que se refieran específicamente a las entidades locales, y en concreto los artículos 3.4 y 15.7.3.

En el apartado 1 punto a) se señala que podrán ser beneficiarios *"entidades de titularidad pública o privada, con o in ánimo de lucro (...)"*, y en el

punto c) que podrán ser beneficiarios "*cualquier otra entidad o empresa (...)*". Debería revisarse la redacción de estos puntos dado que parece que las entidades a las que se refiere el punto c) también tienen encaje en el punto a).

En los apartados 3 al 6 de este precepto se recogen una serie de requisitos que deben justificar o acreditar los beneficiarios. Tanto el artículo 17.3.b) de LGS, precepto de carácter básico, como el artículo 12.1.b) de la LSA, señalan como contenido mínimo de las bases reguladoras la concreción de los requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención. Para cumplir con lo allí regulado, habría que añadir al contenido de este artículo 3 los requisitos tanto positivos como negativos con concreción. No debe dejarse en manos de la convocatoria su determinación como se ha hecho en el apartado 3 punto c). Deberían recogerse las obligaciones que para determinados sujetos, beneficiarios de subvenciones, se establecen en los artículos 8 y 9 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, así como la obligación de acreditar el efectivo cumplimiento de los requisitos y la realización de la actividad en todas aquellas subvenciones que hayan sido concedidas, para un mismo destino y finalidad, en ejercicios anteriores, aunque se trate de diferentes fases o aspectos de un mismo proyecto, prevista en el artículo 9.b) de la LSA.

Artículo 5.

En este precepto se regula la financiación de las subvenciones previstas en esta norma. Al respecto debe señalarse que el artículo 17.b de la LSA señala que la convocatoria de las ayudas será la que contenga la aplicación presupuestaria a la que se imputa la subvención, la cuantía total máxima o global estimada, así como la posibilidad de incrementar ésta si las disponibilidades presupuestarias lo permiten.

En el artículo 12 de la LSA que regula el contenido de las bases reguladoras no se hace ninguna mención expresa a la financiación.

Incluir que la financiación de estos programas podrá efectuarse con cargo a las cantidades que anualmente asigne a la Comunidad Autónoma de Aragón la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales no parece acertado, cuando los presupuestos tienen carácter anual, y las bases reguladoras, como norma que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones, tienen vocación de permanencia, de ahí que las convocatorias anuales si deban indicar la aplicación presupuestaria a la que se imputará el gasto de la subvención.

Artículo 6.

En este precepto se regula la cuantía de la subvención. Al respecto debe señalarse que el artículo 17.3.f) de la LGS y el artículo 12.1.g) de la LSA señala que las bases reguladoras contendrán la cuantía individualizada de la subvención o los criterios para su determinación. En la propuesta de Orden se indica que "en cada convocatoria se especificará el importe", no se establece ninguna cuantía ni ningún criterio para la determinación de ésta, incumpliendo el mandato legal.

Artículo 11.

Los artículos 31 de la LGS y 34.2 de la LSA señalan que son las bases reguladoras las que deben establecer el plazo en el que deben realizarse los gastos subvencionables. El plazo del periodo subvencionable debe establecerse con claridad y de forma determinada. Debería modificarse la redacción del apartado 2 de este precepto, que deja de nuevo que la convocatoria fije extremos que por mandato legal le corresponde regular a las bases reguladoras.

Artículo 12.

El artículo 17.3.a) de la LGS, precepto de carácter básico, establece como contenido mínimo de la norma reguladora de las bases de concesión de subvenciones la "*definición del objeto de la subvención*". El artículo 12.1.a) de la LSA se manifiesta en el mismo sentido. Se trata de determinar el proyecto, la acción, conducta o situación financiada que debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Esta determinación es esencial y nos servirá para concretar de forma precisa los términos y características de la actividad subvencional, así como las condiciones, compromisos, límites y obligaciones que deben cumplir los beneficiarios, convirtiéndose en una garantía tanto para los propios beneficiarios como para la Administración. Luego no deben ser las convocatorias las que deban "concretar los tipos de acciones a realizar".

Artículo 13.

En apartado 1.a), en el primer guion, se detecta un error. Debe revisarse la redacción.

No debemos olvidar que las subvenciones son medidas de fomento de la administración de determinados comportamientos considerados de interés general. De ahí que los criterios de valoración de las solicitudes se deban referir a los proyectos presentados. No parece acertada la inclusión de dos criterios de valoración que se basan en compromisos de la entidad solicitante, por ello se recomienda la revisión del apartado 1 puntos c) y e).

Artículo 14.

En apartado 2 debería suprimirse dado que en los artículos 5 y 8 de la propuesta de Orden ya se condiciona la concesión de las subvenciones a la disponibilidad presupuestaria.

Artículo 15.

El artículo 17.3.b) de la LGS, precepto de carácter básico, y el artículo 12.1.c) de la LSA, establecen como contenido mínimo de la norma reguladora de las bases de concesión de subvenciones la *"forma y plazo en los que deben presentarse las solicitudes"*. Luego la posibilidad de sustituir la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante debe recogerse en las bases reguladoras, y no que sea la convocatoria la que lo pueda establecer, como se indica en el apartado 2.

En el apartado 7.1.d) debe incluirse la ausencia de toda deuda pendiente de pago con la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como se recoge en el artículo 20.1 de la LSA.

En el apartado 7.1.f) debe indicarse cómo se acreditará la experiencia profesional del personal que el solicitante pone a disposición del proyecto.

En el apartado 7.1.g) debería indicarse qué deben presentar los solicitantes en relación con los recursos materiales y económicos para la realización del proyecto.

En el apartado 7.1.h) se exige que se presente la acreditación de reunir las condiciones de experiencia, solvencia y eficacia para realizar la actividad objeto de la subvención y la consecución de los objetivos planteados, pero se desconoce cuáles son esas condiciones y cómo deben acreditarse.

En el apartado 7.1.i) se indica que las solicitudes deben ir acompañadas de un "informe para la valoración de las solicitudes". Esta exigencia resulta imprecisa, debería indicarse que contenido debe tener ese informe y quien debe realizarlo.

Debería revisarse la redacción del apartado 9 dado que, tal y como dispone el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si la solicitud no reúne los requisitos y requerido el interesado éste no ha subsanado la falta o acompaña los documentos preceptivos, se le tendrá por desistido de su petición.

En el apartado 10 debe incluirse la ausencia de toda deuda pendiente de pago con la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como se recoge en el artículo 20.1 de la LSA.

Artículo 17.

En el apartado 1.b) se indica que la Comisión de valoración estará presidida por "la persona titular del Servicio de Intermediación", sería más adecuado indicar que será presidida por el Jefe del Servicio de Intermediación.

Se observa que por error en el apartado 1.d) se hace una remisión al artículo 12 cuando debería ser al artículo 13.

En el segundo párrafo del apartado 1.d) se señala que "se podrá establecer un procedimiento simplificado de concurrencia competitiva (...)". El artículo 12.1.e) de la LSA señala que las bases reguladoras deben contener el "procedimiento de concesión de la subvención y, en su caso, la posibilidad de aplicar el supuesto previsto en el artículo 14.3.c)". Por razones de sistemática esta previsión que se ha recogido en el apartado 1.d) debería incluirse en el artículo 14 de la propuesta de Orden, que es el precepto que contiene la regulación del procedimiento de concesión.

Artículo 19.

En los apartados 1 y 3 se indica que resolverá "la persona titular de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Empleo", sería más adecuado indicar que resolverá el Director Gerente del Instituto Aragonés de Empleo.

Artículo 26.

En el apartado 1 de este precepto se indica que se considerarán gastos subvencionables aquellos "(...) que se realicen en el plazo establecido por la convocatoria, y en su caso, la prórroga concedida". Como ya hemos señalado en ese informe, en relación con el artículo 11 del proyecto de bases reguladoras, el artículo 31 de la LGS y el artículo 34.2 de la LSA señalan que son las bases reguladoras las que deben establecer el plazo en el que deben realizarse los gastos subvencionables. El plazo del periodo subvencionable debe establecerse con claridad y de forma determinada. Luego no puede fijar la convocatoria un extremo que por mandato legal le corresponde regular a las bases reguladoras.

En los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 de este artículo se hace referencia a los gastos subvencionables. Diferencia entre gastos directos e indirectos, se incluye una relación de gastos "si la justificación reviste la forma de cuenta justificativa" o en el caso de que las acciones se desarrollen mediante servicios

on-line se remite a la convocatoria, que es la que establecerá que gastos se considerarán subvencionables. En el apartado 4 se hace una remisión a la regulación contenida en los artículos 31 de la LGS y 34 de la LSA, y a lo que establezca de modo concreto cada convocatoria. Sería conveniente, en aras de la seguridad jurídica, que en las bases reguladoras se recogieran los gastos subvencionables con claridad y de forma ordenada, y no como una mera posibilidad.

Por otra parte, en relación con los gastos indirectos, el apartado 6 de la propuesta de Orden reproduce el contenido del artículo 34.9 de la LSA. El artículo 31 de la LGS, precepto de carácter básico, y el artículo 34.9 de la LSA, señalan que los costes indirectos habrán de imputarse por el beneficiario a la actividad subvencionada en la parte que razonablemente corresponda de acuerdo con principios y normas de contabilidad generalmente admitidas y, en todo caso, en la medida que tales costes correspondan al periodo en que efectivamente se realiza la actividad. En este sentido el artículo 83.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, (*en adelante Reglamento de la LGS*) señala que *"a efectos de imputación de costes indirectos a la actividad subvencionada las bases reguladoras, previos los estudios económicos que procedan, podrán establecer la fracción del coste total que se considera coste indirecto imputable a la misma, en cuyo caso dicha fracción de coste no requerirá una justificación adicional"*, y el artículo 72.2.d) del mismo Reglamento establece que en la cuenta justificativa deberá indicarse los criterios de reparto de los costes generales y/o indirectos, *"excepto en aquellos casos en que las bases reguladoras de la subvención hayan previsto su compensación mediante un tanto alzado sin necesidad de justificación"*. Por lo tanto, habrá que recordar, que las bases reguladoras, previos los estudios económicos que procedan, pueden establecer un porcentaje de costes indirectos que no necesitarán ser justificados. Se desconoce si se han realizado tales estudios. En la propuesta de proyecto de Orden no viene fijado el mencionado porcentaje por lo que, de admitirse los costes indirectos como gastos subvencionables, éstos deberán ser establecidos y justificados, en aplicación de los principios y normas de contabilidad generalmente admitidos, y en los términos de los ya aludidos artículos 31 de la LGS y 34.9 de la LSA.

Artículo 28.

La elección entre la cuenta justificativa o la aplicación de módulos deberá venir establecida en las bases reguladoras de la subvención y no en la convocatoria, tal y como señalan el artículo 30.1 de la LGS y los artículos 12.1.I) y 32.1 de la LSA.

El artículo 30 de la LGS, básico, así como el artículo 32 de la LSA establecen que las bases reguladoras determinarán la forma de la cuenta

justificativa y el plazo para la rendición de la misma, y el artículo 12.1.I) de la LSA señala como contenido mínimo la determinación, además de la forma y plazo de justificación por parte del beneficiario de la "documentación concreta a aportar para tal fin".

A la vista de lo anteriormente expuesto, el artículo 28 del proyecto de Orden no puede señalar que la justificación se realizará de la manera que se determine en cada convocatoria. Deberán ser las propias bases reguladoras las que la concreten.

El artículo 69 del Reglamento de la LGS, de aplicación supletoria, desarrolla las distintas modalidades de justificación de la subvención. Debería determinarse con precisión la modalidad de justificación más adecuada, y la documentación concreta que deben presentar los beneficiarios de las ayudas y no recogerse como una mera posibilidad que pueda ser solicitada la documentación por el Instituto Aragonés de Empleo, tal y como se indica en el apartado 2 del artículo 28. No debe olvidarse que el pago de las ayudas deberá realizarse una vez que el beneficiario haya justificado la realización de la actividad o proyecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la LSA.

En el segundo párrafo del apartado 1 de este precepto se recogen las normas de aplicación para los costes simplificados, a aplicar cuando las subvenciones se financien con fondos europeos. Debería incluirse la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el periodo de programación 2014-2020.

Artículo 29.

En el apartado 2 del artículo 29 se contempla la posibilidad de conceder una prórroga del plazo de justificación, en los términos establecidos en el artículo 33.3 de la LSA. En los procedimientos de concurrencia competitiva, si se modifica el plazo de justificación, salvo que se modifique por igual para todos los beneficiarios, difícilmente no serán vulnerados los derechos de terceros. Si además lo que se modifica es el plazo de ejecución, con mayor motivo se verán perjudicados los derechos de terceros, no sólo los del resto de beneficiarios sino de los que podrían haberlo sido y no presentaron su solicitud ante el periodo elegible inicialmente establecido. Podrían verse vulnerados los principios generales básicos establecidos en el artículo 8 de la LGS.

Se alude al reajuste de anualidades consecuencia de la concesión de la prórroga, tal y como establece el mencionado artículo 33.3. Señalar que dicho reajuste se producirá en el caso de que se produzca una prórroga del periodo elegible de la subvención. La prórroga del plazo de justificación, que no afecte al de ejecución, llevará consigo la necesidad de imputar el gasto a ejercicio

correspondiente pero no será necesario llevar a cabo un reajuste de anualidades.

Artículo 31.

En el apartado 3 de este precepto se indica que el Instituto Aragonés de Empleo en la convocatoria determinará la posibilidad y los porcentajes de concesión de los anticipos. El artículo 17.3.k) de la LGS y el artículo 12.1.ñ) de la LSA señalan que son las bases reguladoras las que deben establecer la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deben aportar los beneficiarios. El apartado 3 del artículo 31 contraviene el mandato legal.

Se recuerda que la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 ha establecido, en la Disposición adicional segunda, una serie de reglas que regirán los anticipos de subvenciones para el año 2018.

Artículo 37.

En el apartado 3 punto b) se indica que *"para los pagos de gastos subvencionables efectuados con posterioridad a la finalización del periodo de justificación, incluida la ampliación cuando hubiese sido concedida, se deberá reintegrar el 1 % del importe de dichos pagos efectuados fuera de plazo, por cada mes de retraso"*.

El artículo 40 de la LSA señala que el pago de la subvención se realizará previa justificación por el beneficiario de la realización de la actividad o proyecto. Por otra parte, el artículo 34.2 de la LSA establece que se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del periodo de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención.

Por tanto, no podría darse nunca el supuesto contemplado en el punto b), dado que para poder pagar la subvención debe estar previamente justificado el gasto realizado y el pago de éste. En consecuencia, debería suprimirse este punto del apartado 3.

Disposición final primera.

En el apartado 2, debería incluirse la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el periodo de programación 2014-2020.

Finalmente se recuerda que las bases reguladoras, previamente a su aprobación, deberán ser objeto de informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.3 de la LSA. Igualmente deberán ser objeto de informe preceptivo de la Comisión de Comunicación Institucional, tal y como dispone el artículo 4.1.g) del Decreto 384/2011, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón. Asimismo, una vez aprobadas deberán ser publicadas en el Boletín Oficial de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11 de la LSA.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

Zaragoza, 21 de junio de 2018

LA INTERVENTORA DELEGADA
EN ORGANISMOS AUTÓNOMOS

GOBIERNO
DE ARAGON



Almudena Ferrández Ortiz de Artiñano

INTERVENCION
DELEGADA

SECRETARÍA GENERAL
INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO

