



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y EMPLEO, SOBRE LA ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DEL PROGRAMA PARA EL FOMENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO AUTÓNOMO.

Con fecha 23 de junio de 202 se ha recibido por parte de la Secretaría General del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) solicitud de informe por parte de esta Secretaría General Técnica sobre la Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa para el fomento y consolidación del empleo autónomo, en aplicación de lo previsto en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Desde esta Secretaría General Técnica procede emitir las siguientes consideraciones:

-I-

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones (en adelante, LGS) y con el artículo 11 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante, LSA), con carácter previo a la publicación de la convocatoria y otorgamiento de las subvenciones, el Consejero competente deberá aprobar las bases reguladoras de la subvención y ser publicadas en el Boletín Oficial de Aragón.

La orden que aprueba las bases reguladoras tiene el carácter de norma con rango reglamentario, determinando el régimen jurídico y conteniendo las reglas a las que se ajustará la gestión de la respectiva subvención, teniendo por tanto estructura de norma jurídica e innovando el ordenamiento jurídico. En consecuencia, para su aprobación, deberán seguirse los trámites establecidos para el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los artículos 47 y siguientes de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en concordancia con el citado artículo 11 de la LSA. De acuerdo con el artículo 50.1 de esta norma, los proyectos de reglamento, antes de su aprobación deben ser sometidos preceptivamente al «informe de la Secretaría General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas», conforme a lo cual se emite el presente informe.

-II-

En el procedimiento de elaboración de la orden, se han seguido los trámites normativamente establecidos.



El artículo 47 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo determina que la iniciativa para la elaboración de reglamentos corresponderá a los miembros del Gobierno en función de la materia. Asimismo, el artículo 11.2 de la LSA concreta que es competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que puedan otorgar los departamentos y los Organismos autónomos adscritos a ellos, al titular de cada Departamento. El anterior Decreto de estructura del entonces Departamento de Economía, Industria y Empleo, el Decreto 133/2017, de 5 de septiembre, del Gobierno de Aragón, atribuía a dicho Departamento competencias en la materia, en su artículo 1, letras ñ) («ejercicio de 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») y o) («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»). Conforme a lo cual figura en el expediente 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 del proyecto de orden, así como la atribución de la redacción del proyecto al Instituto Aragonés de Empleo, como organismo Autónomo a quien corresponde las funciones de ejecución de la legislación de empleo y planificación, gestión y control de las políticas de empleo, según el artículo 2 de la Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación de dicho Instituto.

Procede significar que, conforme al Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, se ha modificado la organización departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se han asignado competencias a los departamentos. En concreto, en el artículo 8 dispone que corresponden al Departamento de Economía, Planificación y Empleo las competencias atribuidas al anterior Departamento de Economía, Industria y Empleo, con excepción de las competencias atribuidas al Departamento de Industria. Asimismo, dicho artículo determina como queda adscrito a este Departamento el Instituto Aragonés de Empleo. La estructura de este Departamento ha sido desarrollada mediante el Decreto 29/2020, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo. En concreto, se recogen las competencias del Departamento en materia de empleo en el artículo 1, letra o), en materia de trabajadores autónomos, cooperativas y entidades asimilables, así como el fomento y promoción del trabajo autónomo, movimiento cooperativo y otras modalidades de economía social letra p), y 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.

El objetivo de esta subvención figura en la Orden de inicio, destacando el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia como un factor estratégico para el crecimiento y desarrollo económico de la sociedad. Se configura así el empleo autónomo como una «fórmula de relevancia para



la integración en el mercado laboral de las personas profesionales, emprendedoras que opten por el desempeño de su actividad laboral por cuenta propia, contribuyendo de manera esencial a la generación de riqueza y empleo».

Con carácter previo a la elaboración del proyecto se ha sustanciado consulta pública conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 14 de mayo, que sin perjuicio de consideración de parte de esta disposición como contraria al orden constitucional de competencias, sí resulta aplicable para el ejercicio de la competencia reglamentaria,. De dicha consulta consta certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de fecha 20 de agosto de 2019, conforme al Acuerdo de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón. Consta en el expediente la propuesta presentada por la Asociación de Autónomos de Aragón-UPTA, de determinados objetivos, medidas y principios que en su opinión debería contener el proyecto de bases reguladoras.

El artículo 48.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece que la elaboración de los reglamentos se llevará a cabo por el centro directivo competente, el cual elaborará el correspondiente proyecto. Consta en el expediente el proyecto normativo, que conforme a lo dispuesto por la Orden de 30 de julio de 2019, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, ha sido elaborado por el Instituto Aragonés de Empleo. Recoge en su artículo 1 el concreto objeto de este proyecto normativo: «establecer las bases reguladoras del Programa de subvenciones para el fomento y consolidación del empleo autónomo», y su finalidad «apoyar el autoempleo y el emprendimiento en la Comunidad Autónoma de Aragón, fomentando para ello el establecimiento de personas desempleadas como trabajadores autónomos, favoreciendo el mantenimiento y la consolidación de su actividad económica y promoviendo el relevo generacional y la inserción laboral de familiares colaboradores».

El mismo artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en su apartado 3 indica que el proyecto irá acompañado de una memoria «en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación». Dicha memoria justificativa consta en el expediente, fechada a 15 de junio de 2020, en la que se detalla la justificación de la necesidad de la norma, la inserción en el ordenamiento jurídico y el impacto social de la misma. La memoria plantea como uno de los pilares del proyecto normativo el establecimiento de medidas de apoyo a emprendedores y autónomos «que



favorezcan el desarrollo de las iniciativas endógenas en nuestro territorio y que fomenten especialmente el autoempleo de aquellos colectivos que más sufren el desempleo, como son las personas jóvenes o las mayores de 45 años. Asimismo resulta pertinente favorecer el relevo generacional en aquellas actividades cuya continuidad puede resultar viable para nuevos emprendedores gracias a medidas de fomento que contribuyan a evitar el cierre de pequeños negocios.». Y en segundo lugar, destaca su apuesta por la simplificación administrativa y por la administración electrónica en la tramitación de este procedimiento.

Se acompaña a dicha memoria justificativa de una memoria económica de fecha 15 de junio de 2020, en la que se contiene la financiación con la que se cuenta, detallando la dotación prevista en el Presupuesto de Gastos del INAEM para 2020 para el fomento del empleo autónomo repartida en diferentes partidas en función de los fondos financiadores, con un total de 2.300.000 euros. En este punto procede advertir como sería conveniente un mayor grado de detalle en cuanto a los costes en los que se prevé incurrir con la puesta en marcha de las bases reguladoras. Sí figura en el expediente informe del Jefe de Servicio de Fondos Europeos de 19 de junio de 2020, considerando la conformidad del texto en relación al régimen jurídico de las Ayudas de Estado, y proponiendo adecuar en el texto normativo remitido las obligaciones de los beneficiarios, en relación a la cofinanciación del proyecto con el Fondo Social Europeo.

Conforme a lo indicado en el precitado artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se acompaña a la memoria justificativa y económica el informe de impacto de género de fecha 18 de febrero de 2020, en el que partiendo del objeto de la norma y del grupo objetivo al que se dirige, analiza el impacto potencial respecto al género, concluyendo que la regulación contenida en las bases, puede tener un impacto de género positivo, ya que puede contribuir a mantener y mejorar el acceso a este tipo de recursos de fomento y consolidación del empleo autónomo al colectivo de mujeres y a mejorar su posicionamiento en el mercado de trabajo. Destaca igualmente el empleo de un lenguaje no sexista en el texto del proyecto.

En cuanto a la participación de los interesados, el artículo 49.1 de la ley 2/2009 señala que «Cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición». En cumplimiento de lo cual, señalar que se ha efectuado el trámite de audiencia mediante el traslado del proyecto de orden a las organizaciones sindicales, asociaciones empresariales y entidades representativas del sector para que en el plazo de un mes presentaran alegaciones. Figura en el expediente informe del Jefe del Servicio de Promoción de Empleo del Instituto Aragonés de Empleo, en el que se informa que no se ha recibido alegación o propuesta alguna en dicho plazo.



El artículo 50.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece los informes que completan el expediente y han de emitirse con carácter preceptivo, entre los que figura el informe de la Secretaría General Técnica competente, con lo que con la emisión del presente informe se da cumplimiento a dicho trámite.

No resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo, conforme a lo previsto en el apartado 2 del mismo artículo 50, puesto que no se trata de un reglamento de carácter ejecutivo dictado en desarrollo de una ley o norma con rango de ley.

Tampoco resulta preceptivo del informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, en cuanto que de la memoria económica parece desprenderse que la aplicación del proyecto normativo no va a comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior.

El artículo 11.3 de la LSA establece como las bases reguladoras, previamente a su aprobación, deberán ser objeto de informe preceptivo de la Intervención General a través de sus intervenciones delegadas, así como de informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por lo que tras la emisión del presente informe deberá remitirse el expediente a informe de ambos órganos.

Hay que tener en cuenta el Decreto 132/2018, de 24 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón, se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos y se establece la composición, régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón, que establece, entre las funciones de dicho Consejo en su artículo 21.a), el de «informar, con carácter facultativo, los proyectos de disposiciones normativas que incidan sobre el trabajo autónomo, así como sobre el diseño de las políticas públicas de carácter regional en materia de Trabajo Autónomo o cualesquiera otros asuntos que se sometan a consulta del mismo por el gobierno regional o sus miembros». Consta en el expediente el correspondiente certificado emitido por la Secretaria de dicho Consejo comprensivo del citado informe, incluyéndose dicha referencia en el apartado expositivo del proyecto.

Finalmente recordar que conforme al artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, deberá publicarse en el Portal de Transparencia, tanto el proyecto de reglamento «una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos» como «las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos».



A la vista de todo lo expuesto, cabe concluir la procedencia de la tramitación seguida, a falta de la emisión de los citados informes.

-III-

El precitado artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, al establecer el carácter preceptivo del informe de esta Secretaría determina su contenido mínimo: la corrección del procedimiento seguido y la valoración de las alegaciones presentadas.

Como ya se ha indicado, en fecha 17 de junio de 2020 se emitió informe del Jefe de Servicio de Promoción de Empleo, en el que se informa que conforme a lo previsto en el artículo 49.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se remitió el proyecto a las organizaciones y asociaciones representativas del trabajo autónomo en Aragón, concediéndoles un plazo de un mes desde la recepción del proyecto para que pudieran efectuar las alegaciones o propuestas que consideraran oportunas. En concreto, queda constancia del envío a las siguientes entidades: CEOE Aragón, UGT Aragón, CEPYME Aragón, UPTA Aragón, CCOO Aragón, ATA Aragón. Se hace constar en el informe como consecuencia de la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se suspendieron los plazos administrativos, conforme a la disposición adicional tercera. Dichos plazos administrativos suspendidos, se reanudan por el tiempo que reste a partir del 1 de junio de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis.

Reanudado el cómputo de dichos plazos suspendidos por el tiempo restante, y transcurrido finalmente el plazo de un mes concedido para la presentación de alegaciones, según se detalla en el informe referido, no se ha recibido alegación alguna.

-IV-

En cuanto al contenido del proyecto de orden, éste se halla estructurado en un apartado expositivo, 9 capítulos, 5 disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales:

- Capítulo I. Disposiciones Generales
- Capítulo II. Subvención al establecimiento como trabajador autónomo



- Capítulo III. Subvención para el fomento del relevo generacional
- Capítulo IV. Incentivo a la consolidación de proyectos
- Capítulo V. Subvención para favorecer la incorporación al negocio familiar de trabajadores autónomos colaboradores
- Capítulo VI. Subvención por la contratación del primer trabajador por cuenta ajena por parte de un trabajador autónomo
- Capítulo VII. Subvención financiera.
- Capítulo VIII. Procedimiento para la concesión de las subvenciones
- Capítulo IX. Seguimiento y control de las subvenciones

El apartado expositivo recoge el marco normativo, con indicación expresa de su inclusión en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento y del Instituto Aragonés de Empleo y una adecuada justificación de la norma, resaltando su vocación simplificadora, indicando que para ello se seguirá el procedimiento simplificado en su concesión y se tramitará por medios telemáticos. Del mismo modo, contiene una referencia a la financiación de la subvención y el sometimiento de la misma al régimen de *minimis*.

En el Capítulo I, donde se recogen las disposiciones generales, delimita el objeto de las bases reguladoras especificando que para ello se establecerán seis líneas de subvenciones, considerándose adecuada esta técnica por cuanto todas ellas comparten el mismo procedimiento de concesión, seguimiento y control. Dentro del artículo 6 que desarrolla las exclusiones de la condición de beneficiario, incluye no hallarse al corriente de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, así como con la Hacienda de la Comunidad Autónoma, indicando, en el apartado 3 que su justificación se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.4, sin que exista un apartado 4 a dicho artículo en el proyecto. Debiera revisarse esta referencia. Por otra parte, en este mismo apartado 3 se indica que deberá justificarse estos extremos mediante declaración responsable, recomendándose se indique el momento en que ésta se presentará, dando cumplimiento de este modo a la disposición adicional segunda de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2020 que establecen que «2. *El beneficiario de cualquier subvención o ayuda concedida por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón vendrá obligado a acreditar, en el momento que dispongan las bases reguladoras y la convocatoria de cada subvención, que se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, así como que no tiene deuda pendiente de pago con la Comunidad Autónoma de Aragón*»

En el artículo 8.4 se exige la presentación de un plan de empresa para determinados tipos de subvenciones. Procede recordar que al formar parte de la documentación a presentar, deberá reiterarse su solicitud en la correspondiente convocatoria, conforme a lo previsto en el artículo 17.f) de la LSA.



El Capítulo II, contiene el régimen de la subvención al establecimiento como trabajador autónomo. El artículo 9 regula la finalidad de la subvención y el artículo 12 la inversión elegible, definiéndose como «los gastos correspondientes a la inversión a la que se refiere la letra d) del artículo 11 deberán responder de manera indubitada a la naturaleza de la actividad económica a subvencionar....». De ambos preceptos se extrae que lo regulado en el artículo 12 no son gastos subvencionables sino aquellos gastos a computar para alcanzar el importe del artículo 11.d). No obstante, tanto en la definición de la finalidad de la subvención en este capítulo, como la reflejada en los artículos 13, 16, 19, 22 y 25 no se concretara la actividad subvencionable, siendo recomendable que ésta se recoja.

En el artículo mismo 12, en su apartado 5, permite que los documentos de los gastos y pagos, así como las cuentas corrientes puedan ir a nombre de la sociedad civil o comunidad de bienes, siendo que conforme al artículo 5.1.c) no se permite que estos entes puedan ser titulares de la subvención. Se aconseja valorar esta cuestión.

Los Capítulos III, IV, V y VI no contempla gastos subvencionables, entendiéndose por tanto que con la acreditación de la realización de la actividad subvencionable, se accede al importe de la subvención.

En el artículo 14, 20 y 23 que regulan los requisitos de los beneficiarios, se establece que el posible beneficiario deberá figurar como demandante de empleo al menos desde el día inmediatamente anterior, pero sin establecer un periodo mínimo para permanecer en esa situación de desempleo. Del mismo modo no figura ningún plazo para las personas beneficiarias que regula el artículo 26.

El Capítulo VIII comprensivo del procedimiento de concesión de subvenciones, recoge en su artículo 29.2 la posibilidad prevista en el artículo 14 LSA de proceder al prorrateo, estableciéndose en estos casos el requisito de la aceptación del importe prorrateado por los solicitantes en un plazo de 10 días, entendiéndose que estos supuestos son independientes de la aceptación tácita que se regula en el artículo 35.

El Capítulo IX se detiene en la regulación del seguimiento y control de las subvenciones, incluyéndose en el mismo, las causas de reintegro en su artículo 40. Recordar en este punto como las causas de invalidez de la resolución de concesión puede procederse en su caso, a la revisión de oficio o declaración de lesividad, no procediendo dicha revisión de oficio si se dan las causas de reintegro, al tratarse de dos figuras distintas.

En relación al régimen de compatibilidad, se recomienda establecer un apartado con la obligatoriedad del beneficiario de comunicar posibles ayudas concurrentes, sin perjuicio de lo establecido en el Plan de Racionalización del Gasto Corriente (Medida 104), que obliga a que los



órganos gestores dispongan de acceso a la Base de Datos de Subvenciones para poder controlar la posible recepción de otras ayudas por parte del beneficiario.

Finalmente indicar que se ha previsto en la disposición final segunda como la norma entrará en vigor el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial de Aragón”, recomendándose que se posponga al día siguiente al de su publicación.

-V-

Como cuestiones de forma señalar que con carácter general se han seguido las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón y publicadas mediante la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia. No obstante, se recuerda que las referencias normativas, conforme a la DTN 53, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, debe incluir el título completo de la norma, y en las referencias posteriores se citará en forma abreviada (tipo, número, año y fecha).

Con carácter general, se recomienda efectuar las referencias a los órganos de forma genérica, para evitar que eventuales cambios organizativos produzcan desfases orgánicos.

Esto es cuanto procede informar sin perjuicio de mejor criterio mejor fundado en Derecho.

Firmado electrónicamente

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Carlos Soria Cirugeda