

Expte.

DI-1250/2010-5

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE  
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO  
Plaza de los Sitios, 7  
50001 ZARAGOZA**

## **SUGERENCIA**

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 23 de julio de 2010 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En dicho escrito se hacía alusión a las dificultades que encontraba la entidad YYY, con CIF nº ..., para optar a las subvenciones reguladas en la Orden de 1 de marzo de 2010, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo por la que se convocan para el año 2010 las subvenciones reguladas en el Decreto 57/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales.

El problema se plantea en cuanto a los plazos que dicha Orden establece para optar a las subvenciones. Así, la Orden prevé:

1) un primer procedimiento de selección de solicitudes: para el que se fija como plazo de presentación de éstas, del 08/04/2010 hasta el 31/05/2010, pudiendo concurrir a este primer procedimiento aquellas cooperativas cuyo hecho subvencionable -aquí, el inicio de su actividad-, se haya producido entre el 01/10/2009 y el 31/05/2010.

2) un segundo procedimiento de selección de solicitudes: para el que se fija como plazo de presentación de éstas, desde el 01/08/2010 al 30/09/2010, pudiendo concurrir a este segundo procedimiento selectivo aquellas cooperativas cuyo hecho subvencionable -el inicio de su actividad- se haya producido entre el 01/06/2010 y el 30/09/2010.

En este caso, la sociedad cooperativa afectada inició su actividad el día 31/05/2010, por lo que, según la Orden indicada, para la solicitud de las subvenciones ofrecidas había de acudir al primer procedimiento de selección. Sin embargo, ese mismo día 31/05/2010 finalizaba el plazo de presentación de solicitudes, por lo que, de facto, la cooperativa en cuestión carecía de tiempo suficiente para llevar a cabo dicha presentación. Sin que, además, la entidad pudiera optar al segundo procedimiento de selección al no concurrir el presupuesto establecido para ello consistente en que el inicio de actividad se produjera entre el 01/06/2010 y el 30/09/2010 ya que, como se ha indicado, éste tuvo lugar el mismo 31/05/2010. La situación final que se producía era que, ya por inexistencia de plazo

suficiente de presentación de solicitud en el primer procedimiento, ya por no concurrencia de presupuestos para acudir al segundo procedimiento, la cooperativa afectada se ve privada para acceder a cualquiera de los procedimientos de subvención convocados en la Orden de 1 de marzo de 2010.

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 30 de julio de 2010 un escrito al Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón recabando información acerca de la cuestión planteada.

**TERCERO.-** La respuesta del Departamento se recibió el día 15 de septiembre de 2010, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

*“... El procedimiento establecido para la tramitación y resolución de las subvenciones para el Fomento de Empleo en Cooperativas y Sociedades laborales, previstas en el Decreto 57/2009, de 14 de Abril (BOA 24/4/2010), es el de concurrencia competitiva. Dicho procedimiento es el que se establece con carácter ordinario para la gestión de los programas de subvenciones concedidas en todo el territorio nacional, independientemente de que su gestión se lleve a cabo por las comunidades autónomas. Así lo determina la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones (BOE 18/11/2003), en sus artículos 22 a 27 y la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre (BOE 11/11/2005), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales, en su artículo 9, que tiene carácter básico a la hora de configurar la normativa propia de cada comunidad autónoma en la materia.*

*De acuerdo con lo anterior, para el año 2010 la convocatoria del programa se llevó a cabo mediante Orden de 1 de marzo de 2010 (BOA 8/4/2010). De conformidad con la posibilidad prevista en el artículo 59 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la ley 38/2003, general de subvenciones, en la Orden de convocatoria se establecieron dos procedimientos de selección sucesivos, fijándose para cada uno unos plazos de solicitud en función de los hechos causantes que determinan en que momento ha de presentarse la solicitud.*

*Tal y como señala la entidad solicitante en su queja, al haberse producido el hecho subvencionable el día 31 de mayo de 2010, no queda otra opción que presentar la solicitud necesariamente ese día para que pueda ser incluida en el marco del programa, dado que es cuando finaliza el plazo de presentación de solicitudes correspondiente al primer periodo, que acoge todas los supuestos en que el hecho causante se produzca entre el día 1 de octubre de 2009 y 31 de mayo de 2010. Sin embargo, los que se produzcan a partir del día 1 de junio siguiente habrán de presentar la solicitud dentro del plazo de presentación correspondiente al segundo procedimiento de selección, que va desde el día 1 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2010.*

*A la argumentación que aduce la entidad cabe contestar en los siguientes términos:*

*La Orden de Convocatoria se publicó en el BOA del día 8 de abril de 2010, por lo que hubo tiempo suficiente para conocer con la antelación necesaria las*

*condiciones y plazos de presentación de las solicitudes en los periodos previstos para uno de los procedimientos.*

*El inicio de periodos de validez de los hechos causantes se hace coincidir con el primer día de un mes natural, dado que la práctica habitual de las empresas es iniciar su actividad a comienzo de cada mes. Por ello, en el primero de los periodos de presentación este día es el 1 de octubre 2009 y en el segundo el 1 de junio de 2010. De esta manera y dado que las fechas de presentación de solicitudes finalizan el 31 de mayo y 30 de septiembre de 2010, respectivamente, en el peor de los casos, cuando las altas se producen a comienzo del mes en que finaliza el plazo, siempre quedan todos o casi todos los días restantes del mes para cumplimentar el trámite de presentación. Sin embargo, en este caso y por lo que aduce la entidad solicitante, el inicio de la actividad se produjo el día 31 de mayo de 2010. El inicio de la actividad el día 1 de junio siguiente hubiese permitido presentar la solicitud en el segundo periodo de presentación de solicitudes, que aún se encuentra vigente desde el 1 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2010.*

*No obstante, la sociedad pudo haberse acogido a la posibilidad de presentar el 31 de mayo la documentación que hasta ese día obrase en su poder, esperando a que por parte del órgano administrativo instructor del procedimiento se le requiriese su cumplimentación completa, para lo cual dispone de un periodo mínimo de diez días, tal y como disponen tanto el artículo 23,5 de la Ley General de Subvenciones como el artículo 71 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*En este caso además, aun concurre una circunstancia adicional que favorece la preparación de la documentación por parte de la entidad. Al tratarse de socios trabajadores que se incorporan a la sociedad, no procede la elaboración y registro del contrato de trabajo por cuenta ajena, ya que de conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 9/1998, de 22 de Diciembre, de Cooperativas de Aragón (BOA 31/12/1998), la relación entre los socios trabajadores y la cooperativa tiene carácter societario, no tratándose por tanto de trabajadores por cuenta ajena. El contrato de trabajo quedaría relegado únicamente para aquellos casos en los que la cooperativa contratase trabajadores por cuenta ajena no socios, posibilidad reconocida por la citada Ley de Cooperativas de Aragón, pero sujeta a las limitaciones que en ella se recogen.*

*Así las cosas, el acceso por parte de la entidad a participar en el primer proceso de selección, cuyo plazo de presentación finalizaba el día 31 de mayo, parece totalmente imposible, por cuanto según se desprende del propio escrito de queja, no se ha presentado ninguna solicitud de la cooperativa ni en ese día ni en los anteriores. La única opción que aún le quedaría a la sociedad es la de participar en la convocatoria dentro del segundo periodo de presentación de solicitudes, siempre que se diesen la totalidad de las circunstancias que se señalan a continuación:*

*- La solicitud se presente respecto de socios/as trabajadores/as, cuyo inicio de actividad en la cooperativa se haya producido a partir del día 1 de junio de 2010, inclusive, y hasta el día 30 de septiembre de 2010*

*- La solicitud se presente dentro del plazo previsto en ese segundo periodo, es decir, entre el 1 de agosto de 2010 y el 30 de septiembre de 2010.*

*A este respecto, debe significarse que según consta en informe remitido desde la Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Empleo en Zaragoza, encargada de la tramitación de las solicitudes correspondientes a este programa, consta solicitud de YYY por la incorporación de 13 socias trabajadoras, presentada el día 19 de julio de 2010. Debe significarse que de acuerdo con lo expuesto, en esa fecha la presentación es extemporánea y por tanto no válida tampoco para participar en el segundo periodo de solicitudes.*

*- Dicha solicitud no concorra con otra u otras de programas distintos que resulten incompatibles con éste.”*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-**La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución de El Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

- a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*
- b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*
- c) La defensa de este Estatuto.”*

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

*“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:*

- a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*
- b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia.*
- c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*3.- El Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón.”*

Las funciones de esta Institución son plasmadas de idéntica forma en los artículos 1 y 2 de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón.

Al amparo de esta disposición, y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de las pretensiones que se exponen en la queja.

**SEGUNDA.-** El objeto de la queja, según se ha descrito en los Antecedentes de esta resolución, se circunscribe a determinar si la regulación de los plazos para la presentación de solicitudes de subvenciones que se establecen en la Orden de 1 de marzo de 2010, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo por la que se convocan para el año 2010 las subvenciones reguladas en el Decreto 57/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales, es o no adecuada.

En este sentido, el artículo 5 aptdo. 4 de la mencionada Orden, al regular dichos plazos dispone que:

*"a) Para el primer procedimiento de selección de solicitudes: (El plazo de presentación de solicitudes será) desde la fecha de publicación de la presente resolución de convocatoria en el "Boletín Oficial de Aragón" hasta el 31 de mayo de 2010. A este primer procedimiento de selección podrán concurrir todos aquellos supuestos subvencionables en los que el hecho causante que genera el derecho a la subvención se haya producido o se produzca, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, a partir del día 1 de octubre de 2009 y hasta el 31 de mayo, fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes"*

*b) Para el segundo procedimiento de selección de solicitudes: (El plazo de presentación de solicitudes será) desde el día 1 de agosto hasta el día 30 de septiembre de 2010. A este segundo procedimiento de selección podrán concurrir todos aquellos supuestos subvencionables en los que el hecho causante que genera el derecho a la subvención se produzca, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, a partir de día 1 de junio de 2010 y hasta el día 30 de septiembre, fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes".*

La aplicación de los plazos de presentación de solicitudes en los términos transcritos puede provocar, como ha ocurrido con la cooperativa presentadora de la queja, que les sea denegada la subvención solicitada ya que, habiéndose producido el hecho subvencionable el día 31 de mayo de 2010 (fecha de inicio de su actividad), sin embargo, la solicitud se presentó en fecha de 9 de junio de 2010, por lo que no podría acceder a este segundo procedimiento de selección por haberse producido el hecho subvencionable en periodo distinto del previsto para este segundo procedimiento. Sin embargo, paralelamente, la cooperativa afectada tampoco pudo participar en el primer procedimiento porque, aun cuando el hecho subvencionable se produjo en tiempo hábil del mismo, lo fue en el último día, sin tiempo suficiente para la presentación de la solicitud debidamente cumplimentada.

Esta situación se ha producido por la forma en la que se han regulado en la citada Orden los plazos de presentación de solicitudes, en la que, en lugar de establecerse un plazo igual desde que se produce el hecho subvencionable -v.g. dos meses- para todos los posibles beneficiarios de las subvenciones, se ha optado

por establecer un periodo determinado de tiempo sin considerar que, de esta manera, el plazo para cada solicitante varía, no es homogéneo, además de que puede causar situaciones como la aquí descrita.

**TERCERA.-** En este sentido, la Orden de 1 de marzo de 2010 se acomoda a lo dispuesto en el art. 59 del RD 887/2006 que regula el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, según el cual la Ley 38/2003, de Subvenciones (arts. 3 y Disposición Final Primera), según el cual.

*“1. Se denomina convocatoria abierta al acto administrativo por el que se acuerda de forma simultánea la realización de varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención.*

*2. En la convocatoria abierta deberá concretarse el número de resoluciones sucesivas que deberán recaer y, para cada una de ellas:*

*a) El importe máximo a otorgar.*

*b) El plazo máximo de resolución de cada uno de los procedimientos.*

*c) El plazo en que, para cada una de ellas, podrán presentarse las solicitudes (...)”.*

(El subrayado es nuestro).

Así, el epígrafe 5 aptdo. 4 de la Orden mencionada expresamente establece los plazos para la presentación de las solicitudes en cada uno de los dos procedimientos de concesión de subvenciones que se prevén: 1) del 08/04/2010 al 31/05/2010 para el primero de ellos, y 2) del 01/08/2010 al 30/09/2010 para el segundo.

El problema estriba en que, junto a dichos plazos, ha de tenerse en cuenta el momento en que se produce el hecho subvencionable -inicio de la actividad de la cooperativa- que habilita la solicitud de las ayudas, y que abarca: 1) desde el 01/10/2009 hasta el 31/05/2010 para el primer procedimiento, y 2) desde el 01/06/2010 hasta el 30/09/2010 para el segundo.

De manera que, en realidad, no se ha previsto un único plazo de presentación de solicitudes para todos aquellos que optan a las subvenciones reguladas en la Orden de 1 de marzo de 2010 sino que, antes bien, existen tantos plazos como fechas de inicio de actividad de las entidades interesadas. De manera que, a título de ejemplo, aquella que comenzó a trabajar el día 01/10/2009 tendrá más de mes y medio para la presentación de su solicitud (desde el 08/04/2010 hasta el 31/05/2010), aquella que lo hizo el día 30/04/2010 tendrá un mes para ello (desde el 30/04/2010 hasta el 31/05/2010), la que iniciara su actividad el 17/05/2010 tendrá 13 días (desde el 17/05/2010 hasta el 31/05/2010) o el que la comenzara -como aquí ocurrió- el 31/05/2010 dispondrá sólo de ese día para la presentación de la solicitud.

**TERCERA.-** Esta variedad de plazos que de facto se produce dentro de un concreto procedimiento de otorgamiento de subvenciones no se ajusta al principio básico de seguridad jurídica que debe guiar toda actuación de la Administración Pública (art. 9.3 CE en relación con el art. 3 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común). Máxime considerando que puede dar lugar a situaciones como la aquí estudiada, en la que la entidad afectada disponía sólo del último día 31/05/2010 para

presentar la solicitud de subvención establecida en la Orden de 1 de marzo de 2010 ya que el hecho subvencionable se produjo en el mismo día en que finaba el plazo de presentación de solicitudes, sin que, además, la cooperativa afectada pudiera presentarse al segundo procedimiento regulado en la misma Orden ya que la fecha en la que se produjo el hecho subvencionable lo impedía al ser anterior a las que para ello se establecían para el segundo procedimiento.

En este sentido, la previsión de un único plazo para la presentación de solicitudes -v.g. dos meses desde que se produce el hecho subvencionable- hubiera evitado que se produjeran situaciones como la aquí tratada, evitando diferencias entre los ciudadanos a la hora de poder acceder en igualdad de condiciones a los procedimientos de subvenciones convocados.

Por otra parte, la fijación de un plazo uniforme y único en este tipo de procedimientos, con la expresa determinación de los días o meses de plazo para la presentación de solicitudes, es la técnica normativa que más se ajusta a la redacción del art. 48 Ley 30/1992, precepto que, al hablar de plazos, utiliza los verbos “señalar” y “fijar” (“*cuando los plazos se señalen por días...*”, “*si el plazo se fija en meses o años...*”), lo que parece indicar que a la hora de establecer plazos, necesariamente ha de concretarse de antemano su duración, ya sea en días, meses o años, sin que estos plazos puedan convertirse en variables o indeterminados.

Finalmente, ha de advertirse cómo el propio Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón ha seguido el criterio aquí expuesto en cuanto a la determinación de plazos en otras normas sobre procedimientos de otorgamiento de subvenciones. Así, a título de ejemplo, la Orden de 11 de mayo de 2009, por la que se convocan para el año 2009 las subvenciones reguladas en el Decreto 56/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción de la contratación estable y de calidad, cuyo epígrafe quinto dispone que:

*“Plazo de solicitud. 1. De conformidad con el artículo 23 del Decreto 56/2009, de 14 de abril, el plazo de presentación de las solicitudes será de dos meses a contar desde la fecha de alta en la Seguridad Social del trabajador que genera el derecho a la subvención. 2. En caso de transformación de contratos temporales, el plazo de dos meses se contará a partir de la fecha de inicio del contrato indefinido”.* (El subrayado es nuestro).

**CUARTA.-** Por todo lo expuesto se sugiere al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón:

1) que en la normativa que dicte en materia de convocatorias de subvenciones se establezca una regulación sobre plazos de las distintas fases del procedimiento de concesión en la que éstos se señalen, desde el momento en que tenga lugar el hecho subvencionable, de manera uniforme y homogénea para todos los solicitantes.

2) que valore la posibilidad de incluir la solicitud de subvención presentada el 9 de junio de 2010 por YYY en el primer procedimiento de concesión de subvenciones de los previstos en la Orden de 1 de marzo de 2010, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2010 las subvenciones reguladas en el Decreto 57/2009, de 14 de abril, del

Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativa y sociedades laborales; ello con el objeto de evitar que la misma se vea imposibilitada para acceder a cualquiera de los dos procedimientos de subvenciones convocados en la Orden citada como resultado de la regulación de plazos de presentación de solicitudes que en ella se contiene.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón las siguientes **SUGERENCIAS:**

**Primera.-** Que que en la normativa que dicte en materia de convocatorias de subvenciones se establezca una regulación sobre plazos de las distintas fases del procedimiento de concesión en la que éstos se señalen, desde el momento en que tenga lugar el hecho subvencionable, de manera uniforme y homogénea para todos los solicitantes.

**Segunda.-** Que valore la posibilidad de incluir la solicitud de subvención presentada el 9 de junio de 2010 por YYY en el primer procedimiento de concesión de subvenciones de los previstos en la Orden de 1 de marzo de 2010, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2010 las subvenciones reguladas en el Decreto 57/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativa y sociedades laborales; ello con el objeto de evitar que la misma se vea imposibilitada para acceder a cualquiera de los dos procedimientos de subvenciones convocados en la Orden citada como resultado de la regulación sobre plazos de presentación de solicitudes que en ella se contiene.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 22 de octubre de 2010**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**