

Expte.

DI-1490/2012-4

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA  
Y EMPLEO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN  
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli  
50004 ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 15 de enero de 2013.**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** En su día tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a la Orden del 3 de julio de 2012, del Consejero de Economía y Empleo, por la que se convocaban para el año 2012 las subvenciones reguladas en el Decreto 111/2012, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Programa Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en el mismo para la promoción del empleo de aquellos emprendedores que se establezcan como trabajadores autónomos o constituyan microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Señalaba el ciudadano en su escrito de queja que entendía que en dicha convocatoria se podía haber producido una discriminación, a su entender injusta, ya que su ámbito de aplicación abarcaba todos aquellos supuestos subvencionables en los que el inicio de la actividad se había producido entre los días 1 de enero a 30 de septiembre de 2012, por lo que

dejó fuera a las personas dadas de alta como autónomos del 1 de octubre a 31 de diciembre de 2011.

Indicaba igualmente el ciudadano que, según se le había informado, en convocatorias anteriores siempre estaba cubierto cualquier emprendedor, ya que el ámbito de aplicación admitía a los autónomos dados de alta en el último trimestre del año anterior.

Por ello, solicitaba que se modificasen las bases de la referida convocatoria, dando entrada a emprendedores que se dieron de alta como autónomos del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2011.

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

**Tercero.-** Recientemente se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

*“En relación con la queja dirigida al Justicia de Aragón sobre la exclusión en las ayudas contempladas por el Decreto 111/2012, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, del periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2011, pasamos a informarle en los siguientes términos.*

*Las ayudas al establecimiento de trabajadores autónomos que venían siendo reguladas hasta el año 2011 por la Orden de 27 de*

*marzo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, han sido derogadas recientemente por el Decreto 111/2012, por el que se aprueba el Programa Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en el mismo para la promoción del empleo de aquellos emprendedores que se establezcan como trabajadores autónomos o constituyan microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Esta nueva regulación trata de abordar de manera integral y desde un punto de vista objetivo las ayudas al emprendimiento en nuestra Comunidad Autónoma. La obligada disciplina presupuestaria y financiera incorporada el 27 de septiembre de 2011 en el artículo 135 de la Constitución Española y posterior normativa de desarrollo, aconsejan enmarcar las correspondientes ayudas en el ejercicio presupuestario iniciado el 1 de enero de 2012.*

*Por otro lado, debido a la crisis económica y a las malas expectativas empresariales, la iniciativa emprendedora atraviesa un momento de cierto desánimo en el que los potenciales emprendedores encuentran dificultades o tienen reticencias a la hora poner en marcha sus proyectos, por lo que estas ayudas tratan de dinamizar este espíritu y apoyar el desarrollo de los proyectos de emprendimiento. Todo mecanismo subvencional tiene por objeto fomentar la actividad de los particulares hacia los objetivos que persiguen las políticas públicas puestas en marcha desde el Gobierno de Aragón. En consecuencia, estas medidas tienen como principal misión la de incentivar la actividad futura y no la de subvencionar la actividad ya iniciada en un momento en que ni siquiera estaba vigente la normativa que hoy fomenta el empleo autónomo.*

*Téngase en cuenta que el Decreto 111/2012 se publica en el Boletín Oficial de Aragón y entra en vigor el 4 de mayo de 2012, siendo el 19 de julio la fecha en que se publica en el BOA la correspondiente convocatoria de las ayudas recogidas en el Decreto 111/2012. Dicha convocatoria, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria del presente ejercicio, el principio de anualidad presupuestaria y la finalidad del nuevo Decreto orientado de fomentar y estimular las iniciativas de autoempleo de personas en situación de desempleo, viene a atender todos proyectos puestos en marcha a partir del 1 de enero de 2012.*

*Cabe concluir, por tanto, que aquellas personas que optaron por iniciar en 2011 una actividad por cuenta propia a partir del 1 de octubre de 2011 y, por tanto, fuera del ámbito temporal de aplicación de la convocatoria correspondiente al ejercicio 2011 de la hoy derogada Orden de 27 de marzo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo no contaban, en aquel momento, con ninguna medida de fomento del empleo autónomo aplicable por el Instituto Aragonés de Empleo.”*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas estableciendo en el artículo 8 como principios generales del mismo los siguientes:

*“La gestión de las subvenciones a que se refiere esta Ley se realizará*

*de acuerdo con los siguientes principios:*

*a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.*

*b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*

*c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.*

**Segunda.-** Por Decreto 111/2012, de 24 de abril, se aprobó el Programa Emprendedores y se establecieron las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en el mismo para la promoción del empleo de aquellos emprendedores que se establezcan como trabajadores autónomos o constituyan microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Decreto, -que deroga expresamente la normativa reguladora de la concesión de subvenciones del programa de promoción del empleo autónomo vigente en ese momento, recogida en la Orden de 27 de marzo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo-, incluye ayudas para la creación de empleo tanto de los trabajadores que se constituyan en autónomos, como para los que desarrollen iniciativas locales emprendedoras.

En cualquier caso, el artículo 4 prevé que las ayudas concedidas al amparo del referido decreto tendrán la consideración de subvenciones públicas, -rigiéndose por consiguiente por lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones y en su reglamento de desarrollo-, y el artículo 26 exige, para su solicitud y concesión, “*convocatoria previa efectuada mediante Orden del Consejero del Gobierno de Aragón competente en materia de empleo*”. Dichas convocatorias “*tendrán carácter anual y se efectuarán con el fin de*

*garantizar los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad, no discriminación y libre concurrencia de los potenciales beneficiarios, así como de determinar la financiación de las subvenciones con cargo a los créditos existentes en el correspondiente presupuesto anual al que hayan de imputarse las mismas.”*

**Tercera.-** En el Boletín Oficial de Aragón de 19 de julio de 2012 se publicó Orden de 3 de julio de 2012, del Consejero de Economía y Empleo, por la que se convocaban para el año 2012 las subvenciones reguladas en el Decreto 110/2012, anteriormente citado. Señalaba el apartado tercero de la disposición que *“podrán ser objeto de subvención al amparo de la presente convocatoria aquellas contrataciones que, cumpliendo los requisitos previstos en el Decreto 110/2012, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban medidas de fomento del empleo estable y de calidad, se efectúen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón desde el 1 de enero hasta el 30 de septiembre de 2012.”*

Paralelamente, debemos analizar el régimen de las ayudas para la promoción del empleo autónomo vigente con anterioridad al decreto 111/2012. Por Resolución de 2 de febrero de 2011, de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Empleo, se aprobó para el año 2011 la convocatoria de las subvenciones reguladas en la Orden de 27 de marzo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del programa de promoción del empleo autónomo. Señala el apartado sexto de la Resolución, literalmente, lo siguiente:

*“El ámbito temporal de aplicación de la presente resolución de convocatoria abarcará todos aquellos supuestos subvencionables en*

*que el inicio de actividad se produzca, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, entre el 1 de octubre de 2010 y el 30 de septiembre de 2011, ambas inclusive.”*

Así, mientras la convocatoria anterior de ayudas para la promoción del empleo autónomo cubría los supuestos en los que el inicio de la actividad se había efectuado hasta el 30 de septiembre de 2011, la nueva convocatoria, al amparo del decreto 111/2012, incluye como objeto de subvención los supuestos producidos a partir de 1 de enero de 2012. Tal y como señalaba el ciudadano en su escrito, existe un período de tiempo, entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2011, en el que los supuestos que en otros momentos pueden ser objeto de subvención, se ven exentos de ayudas públicas.

Debemos tener presente que la Resolución de 10 de marzo de 2010, de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Empleo, por la que se convocaron las subvenciones para el año 2010, circunscribía su ámbito temporal de aplicación a los supuestos subvencionables en que el inicio de actividad se había producido entre el 1 de octubre de 2009 y el 30 de septiembre de 2010, ambos inclusive. Es decir, en ejercicios anteriores se había incluido todo el período anual en el que se podían producir los supuestos objeto de subvención, evitando el problema manifestado en la queja objeto de esta resolución.

**Cuarta.-** Señala la Administración en su escrito de contestación a nuestra petición de información que *“que aquellas personas que optaron por iniciar en 2011 una actividad por cuenta propia a partir del 1 de octubre de 2011 y, por tanto, fuera del ámbito temporal de aplicación de la convocatoria correspondiente al ejercicio 2011 de la hoy derogada Orden de 27 de marzo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo no contaban,*

*en aquel momento, con ninguna medida de fomento del empleo autónomo aplicable por el Instituto Aragonés de Empleo”.*

Siguiendo dicho criterio, no podemos dejar de observar que aquellos ciudadanos que iniciaron una actividad por cuenta propia con posterioridad al 31 de diciembre de 2011 y anterioridad al 24 de abril de 2012, fecha en la que entró en vigor el Decreto 111/2012, que aprobó el nuevo régimen de ayudas, tampoco contaban con una medida de fomento del empleo autónomo aprobada aplicable por el INAEM. Pese a ello, al retrotraer la Orden de 3 de julio de 2012 el ámbito temporal de aplicación de las ayudas a los supuestos subvencionables producidos a partir de 1 de enero, se han podido beneficiar de los estímulos públicos. Así, nada parece obstar a que el programa se hubiese aplicado desde el 1 de octubre de 2011, evitando con ello el problema planteado.

Por un lado, y tal y como hemos referido, la Ley General de Subvenciones establece que la gestión de las ayudas concedidas por las Administraciones Públicas se rige, entre otros principios, por los de igualdad y no discriminación. Entendemos que la exclusión de supuestos subvencionables por el hecho de que el inicio de la actividad objeto de ayuda se haya producido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2011 no constituye una razón objetiva, vulnerándose los referidos principios.

Por otro, la propia administración señala en su informe que *“la iniciativa emprendedora atraviesa un momento de cierto desánimo en el que los potenciales emprendedores encuentran dificultades o tienen reticencias a la hora poner en marcha sus proyectos, por lo que estas ayudas tratan de dinamizar este espíritu y apoyar el desarrollo de los proyectos de emprendimiento.”* Dicho propósito, que entendemos necesario y oportuno en



el actual contexto económico y financiero, no se ve favorecido por las exclusiones de supuestos subvencionables en función del momento en que se han producido. En este sentido, consideramos que extender el régimen de ayudas de manera que cubra todo el año contribuirá a la consecución del objetivo perseguido por el Programa Emprendedores.

**Quinta.-** En conclusión, debemos dirigirnos al Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón para sugerir que, en el futuro, las convocatorias de subvenciones para la promoción del empleo incluyan todos los supuestos subvencionables dentro del año natural, independientemente del momento en que se produzca el inicio de la actividad objeto de ayuda.

Igualmente, y respecto a la convocatoria de subvenciones para la promoción del empleo de emprendedores que se establezcan como autónomos o constituyan microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al año 2012, nos permitimos sugerir que se valore la oportunidad de adoptar las medidas necesarias para facilitar la inclusión de aquellos supuestos subvencionables en los que el inicio de la actividad se produjo entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2011.

### **III.- Resolución**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

### **SUGERENCIA**

El Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón debe incluir en las convocatorias de subvenciones para la promoción del empleo todos los supuestos subvencionables dentro del año natural, independientemente del momento en que se produzca el inicio de la actividad objeto de ayuda.

El Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón debe valorar la oportunidad de adoptar las medidas necesarias para facilitar la inclusión en el programa de subvenciones para la promoción del empleo de emprendedores que se establezcan como autónomos o constituyan microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al año 2012, de aquellos supuestos subvencionables en los que el inicio de la actividad se produjo entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2011.