

Expte.

DI-407/2014-4

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

Zaragoza, a 5 de mayo de 2014.

I.- Antecedentes

Primero.- A lo largo del primer trimestre de 2014, han tenido entrada en esta Institución diversos escritos de queja en los que se hace referencia a la denegación por parte del Instituto Aragonés de Empleo de ayudas solicitadas al amparo del Programa Emprendedores, regulado en el Decreto 111/2012, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, al haberse agotado la disponibilidad presupuestaria, pese a que los solicitantes reunían los requisitos para acceder a las mismas.

Los ciudadanos aludían al agravio comparativo que dicha situación implicaba y a las dificultades económicas y financieras con las que se encontraban al inicio de sus respectivos proyectos empresariales, por lo que solicitaban la adopción de alguna medida para hacer frente a su situación. Así, se planteaba la posibilidad de que en el supuesto de que se aprueben de nuevo dichas ayudas para el año 2014, se permita acogerse a las mismas a los solicitantes del año 2013 que se vieron excluidos al haberse agotado la partida correspondiente. Igualmente, solicitaban mayor información en el proceso de reconocimiento de las subvenciones.

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:

“Por Ley 6/2013, de 12 de agosto, se conceden créditos extraordinarios por un total de 158.000.000€, suplementarios de crédito por un total de 32.000.000€ y se autoriza al Gobierno de Aragón a la realización de operaciones de endeudamiento por importe de 190.000.000€.

Señala el artículo 1 de la Ley, que la dotación de dichos créditos extraordinarios "por un importe máximo de 158.000.000 euros", serán destinados a la ejecución del Plan Impulso 2013 para el crecimiento económico y la protección social, y se repartirán a los diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón al objeto de ejecutar las acciones del citado Plan.

El Departamento de Economía y Empleo, con los créditos asignados, ejecuta distintas actuaciones destinadas a impulsar la actividad económica y la mejora en el mercado laboral.

Entre las acciones que realiza, se señalan las que el INAEM llevó a cabo a través de diferentes convocatorias de subvenciones con diferentes finalidades, y que entre otras eran las dirigidas a ofrecer

incentivos directos a la contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años y desempleados de larga duración de más de 45 años; al refuerzo de las convocatorias para emprendedores y autónomos y las destinadas a Escuelas taller y talleres de empleo.

En todos los textos reguladores de estas convocatorias, se dispone que de acuerdo con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entre los requisitos para el otorgamiento de subvenciones, se encuentra el de la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión de la subvención, siendo este crédito el límite de la actuación de la Administración, al no poderse conceder subvenciones por cuantía superior a la que determine la convocatoria.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria determina en su artículo 46, la nulidad de pleno derecho de toda norma reglamentaria o acto administrativo por el que se adquieran compromisos de gasto por cuantía superior a los créditos autorizados, principio presupuestario que se materializa en el artículo 36 de la Ley General de Subvenciones, que declara la nulidad de la resolución de concesión carente de crédito.

La Administración no puede superar el crédito previsto en una convocatoria, ya que el tope en el crédito presupuestario establecido en el presupuesto o la cantidad asignada a la subvención, tienen la consideración de condición de la subvención y los solicitantes tienen derecho a la subvención siempre que cumplan las condiciones establecidas, siendo una de ellas la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Dicho requisito debe concurrir en todas las fases del procedimiento subvencional, en la convocatoria; en la concesión y en el pago de la subvención y así se cita en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2004, que establece que la obligación de la Administración que crea y convoca la subvención y el derecho de quienes la soliciten están delimitados por la cuantía fijada en la convocatoria o en los presupuestos a que la misma se remite.

La previsión de un determinado crédito, que es exigida por la Ley General de Subvenciones, no genera al solicitante de una subvención ningún derecho sobre una determinada cuantía, el solicitante dispone una mera expectativa, nada más.

La exigencia de suficiencia presupuestaria se hace patente en todas las convocatorias de las que tratamos al señalarlo expresamente, pero también se hace patente porque en ellas se afirma que por falta de disponibilidad de crédito se procederá a denegar las subvenciones que no pudieran ser atendidas. Hay que añadir que incluso en alguna de dichas convocatorias, como la relativa a incentivos a la contratación, los solicitantes rellenaron una ficha en la que en una casilla debían marcar que conocían que la concesión de la ayuda solicitada estaba sujeta a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio económico.

Los solicitantes eran, por lo tanto, totalmente conocedores de dicha condición, ya que la propia convocatoria así lo señalaba al determinar que en el momento que el presupuesto finalizara, las solicitudes se denegarían por dicha razón, y así se les ha motivado en

el acto de denegación. El agotamiento de crédito presupuestario viene siendo considerado por consolidada doctrina jurisprudencial como causa suficiente y legítima para denegar la concesión de subvenciones.

Por todo ello se afirma que no hay agravio comparativo alguno entre los solicitantes que han visto denegada su solicitud por falta de disponibilidad presupuestaria y los que han sido beneficiarios de subvención, ya que todos ellos estaban ante las mismas condiciones y el otorgamiento se llevó a cabo con los mismos criterios que se habían establecido para todos los posibles beneficiarios.

Tampoco se ha previsto un reparto más equitativo, ya que el que se ha recogido en las diferentes convocatorias es un procedimiento con unos criterios lo suficientemente claros y objetivos para considerarlos no discriminatorios.

Independientemente de que los solicitantes cumplieran los requisitos, hay que tener en cuenta que el Plan Impulso aprobó un crédito extraordinario al presupuesto aprobado para el año 2013 meses atrás, por lo que derivado de dicho nuevo crédito al haberse agotado, no está previsto rescatar las solicitudes que fueron denegadas.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- 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, tiene como objetivo aprobar el Programa Emprendedores y establecer las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en él. El Programa Emprendedores es *“el programa público del Gobierno de Aragón constituido por un conjunto de medidas para la promoción del empleo, dirigidas a emprendedores que se establezcan como trabajadores autónomos por cuenta propia o que pongan en marcha iniciativas emprendedoras de ámbito local que den lugar a microempresas.”*

Con tal objetivo, la disposición incluye tres líneas de ayuda:

- .- Subvenciones a emprendedores autónomos.
- .- Ayudas a microempresas que hayan obtenido del Instituto Aragonés de Empleo la calificación de Iniciativa Local Emprendedora.
- .- Financiación de parte de gastos de cotización a la Seguridad Social de aquellos emprendedores que hayan percibido la totalidad de la prestación por desempleo.

El Decreto desarrolla el procedimiento de solicitud y concesión de las diferentes ayudas contempladas: señala el artículo 26 que *“las 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”*. A su vez, establece el artículo 29, literalmente, lo siguiente:

“La instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones corresponderá a las Direcciones Provinciales del Instituto Aragonés de Empleo que resolverán hasta agotar el crédito disponible y según el orden en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de las unidades de registro del Gobierno de Aragón o por los medios previstos por el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en esta norma y que se acompañe la documentación exigida para conceder cada tipo de ayuda.”

Por último, el apartado 5 del artículo 30 prevé que *“una vez agotado el crédito presupuestario existente, se procederá a denegar las subvenciones que no puedan ser atendidas por falta de disponibilidad presupuestaria. Las solicitudes que se hayan denegado por falta de crédito en un ejercicio determinado, no causarán derecho en los siguientes.”*

Segunda.- Por Orden de 11 de marzo de 2013, del Consejero de Economía y Empleo, se convocaron para el año 2013 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.

Señala la disposición tercera, que *“para las subvenciones previstas en el Título II del Decreto 111/2012, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, el ámbito de aplicación de la presente convocatoria abarcará todos aquellos*

supuestos subvencionables producidos entre los días 1 de octubre de 2012 y 30 de septiembre de 2013, ambos inclusive.” A su vez, la disposición quinta remite a artículo 28 del Decreto 111/2012, de 24 de abril, para determinar los plazos de presentación de solicitudes de las distintas subvenciones, que serán por consiguiente los siguientes:

1. Subvención al establecimiento como trabajador autónomo prevista en el artículo 9: plazo de un mes a contar desde el día siguiente a aquél en que se inicie la actividad.
2. Subvención por incentivo a la consolidación de proyectos prevista en el artículo 10: plazo de un mes a contar desde aquel en que se cumpla el primer año de actividad
3. Subvención financiera prevista en el artículo 11: plazo de un mes a contar desde la formalización del préstamo.
4. Subvención para asistencia técnica prevista en el artículo 12: plazo de los doce meses posteriores a la fecha de inicio de la actividad.
5. Subvención para formación prevista en el artículo 13: plazo de doce meses posteriores a la fecha de inicio de la actividad.
6. Subvención por creación de empleo estable prevista en el artículo 20: plazo de un mes a contar desde el día siguiente a aquél en que se produzca el alta en la Seguridad Social de los promotores, trabajadores o socios trabajadores.
7. Subvención financiera prevista en el artículo 21: plazo de un mes a contar desde la formalización del préstamo.
8. Subvención para asistencia técnica y apoyo gerencial prevista en el artículo 22: plazo de los doce meses posteriores a la fecha de inicio de la actividad.
9. Solicitud de subvención para la contratación de expertos técnicos cualificados por parte de microempresas prevista en el artículo 23: un

mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzca el alta en Seguridad Social de experto contratado.

10. Subvención por el abono de cuotas a la Seguridad Social reguladas en el Capítulo III del Título II: por trimestres naturales vencidos y pagados, en el plazo de los dos meses siguientes a contar desde el vencimiento de cada uno de dichos trimestres.

De las quejas presentadas ante esta Institución, se desprende que han sido numerosos los supuestos de expedientes de subvención en los que el hecho causante se produjo durante el año 2013, el/la ciudadano presentó dentro del plazo señalado la solicitud, cumpliendo los requisitos, pero la ayuda fue denegada al haberse agotado el crédito presupuestario consignado.

Tercera.- Tal y como señala la Administración en su informe, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone en el artículo 9 que el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos:

“... ”

b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención...”

A su vez, el artículo 36 establece entre las causas de nulidad de la resolución de concesión de una subvención *“la carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta Ley.”*

Es decir, en la medida en que la norma que reguló el programa de Ayuda a Emprendedores estableció expresamente que una vez agotado el crédito presupuestario previsto para la línea de ayudas se procedería a denegar las subvenciones pendientes, por falta de disponibilidad presupuestaria, -y en tanto la ley reguladora prohíbe expresamente otorgar una subvención una vez agotado el crédito-, la actuación de la Administración en los supuestos denunciados en el presente expediente de queja resulta conforme a derecho. Es decir, de conformidad con la normativa aplicable, en los casos planteados, en los que el crédito presupuestario se había terminado, procedía la denegación de las ayudas pendientes.

No obstante, debemos analizar el objetivo del programa de ayudas desarrollado por el Instituto Aragonés de Empleo, -esto es, fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia, motores para el progreso económico y social, dinamizando con ello la economía y permitiendo la creación de puestos de trabajo-, y las consecuencias para su consecución de la situación denunciada en las quejas planteadas.

Cuarta.- El propio preámbulo de la norma señala que *“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. En este contexto de incertidumbre, todas las Administraciones Públicas tienen entre sus prioridades el reto de potenciar el espíritu emprendedor. Dinamizar este espíritu y apoyar el desarrollo de los proyectos de emprendimiento es un objetivo del Gobierno de Aragón, en el firme convencimiento de que una política de fomento de la actividad emprendedora contribuirá, sin duda, al crecimiento económico; y de que el establecimiento de trabajadores autónomos y de microempresas*

favorecerá especialmente la diversificación y flexibilidad del tejido empresarial de nuestra Comunidad Autónoma”.

Parece evidente que establecer una línea de ayudas para favorecer el emprendimiento y el empleo autónomo permite a los eventuales beneficiarios de las mismas crearse una serie de expectativas a la hora de afrontar las dificultades económicas y financieras que implica el inicio de su actividad empresarial. En este sentido, denegar dichas ayudas, pese a que se reúnen los requisitos para ser beneficiarios de las mismas, sobre la base del agotamiento del crédito disponible, causa una doble incertidumbre a los afectados. Por un lado, deben afrontar las necesidades económicas inherentes al inicio de su actividad empresarial sin ningún estímulo. Por otro, se ven privados de una fuente de financiación con la que contaban, desde una perspectiva razonable. Es decir, se impide al programa de ayudas alcanzar el objetivo previsto.

Entendemos que, a la vista de la normativa aplicable, no cabe que se resuelvan favorablemente las solicitudes de ayuda una vez agotado el crédito consignado para el programa. Los principios de legalidad e inderogabilidad singular de los reglamentos excluyen dicha posibilidad. No obstante, consideramos que cabe valorar la posibilidad de adoptar alguna otra medida que permita atender a la situación de los afectados por el agotamiento del crédito, al objeto de minorar el perjuicio que puedan haber sufrido.

Quinta.- En primer lugar, dispone expresamente el decreto 111/2012 que *“las solicitudes que se hayan denegado por falta de crédito en un ejercicio determinado, no causarán derecho en los siguientes.”* Por Orden de 27 de marzo de 2014, del Consejero de Economía y Empleo, se convocaron para el año 2014 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.

De conformidad con lo señalado en el Decreto 11/2012, modificado por Decreto 36/2014, de 14 de marzo, la Orden convoca las subvenciones recogidas en aquél para el ejercicio 2014. La Disposición tercera de la Orden prevé que para las subvenciones previstas en el Título II del Decreto 111/2012, de 24 de abril, el ámbito de aplicación de la convocatoria abarcará todos aquellos supuestos subvencionables producidos entre los días 1 de octubre de 2013 y 30 de septiembre de 2014, ambos inclusive. Igualmente, señala que las subvenciones convocadas se financiarán con los créditos relacionados del Presupuesto de Gastos del INAEM para el ejercicio 2014. Para el resto de ayudas, el programa acoge aquellos supuestos en los que el hecho causante se haya producido a lo largo del año 2014, aplicándose los plazos previstos en el artículo 28 del decreto 11/2012, anteriormente citado.

Nada dice la orden respecto a la posibilidad de que se permita acogerse a las ayudas a aquellos interesados que vieron denegadas sus solicitudes en la anterior convocatoria al haberse agotado el crédito presupuestario, pese a reunir los requisitos para ser beneficiarios de las mismas. Por un lado, el Decreto 111/2012 excluye expresamente dicha posibilidad; por otro, la convocatoria se refiere expresamente al ejercicio 2014. No obstante, entendemos que tal posibilidad no contravendría la Ley de subvenciones, ya que no supone superar el crédito presupuestario previsto para una convocatoria. Podría plantearse la posibilidad de que los aspirantes que se vieron excluidos de la anterior convocatoria accediesen a

la nueva convocatoria de ayudas, de la que podrían beneficiarse si reúnen los requisitos para ello. Ello requeriría ampliar el período al que se refiere la convocatoria, incluyendo a aquellos supuestos en los que el hecho causante se produjo en 2013 y el solicitante presentó la solicitud en plazo cumpliendo los requisitos, pero vio denegada su subvención al haberse terminado la partida pertinente.

Así, consideramos oportuno plantear a ese Departamento la posibilidad de que estudie la modificación de la normativa aplicable al Programa de ayudas a Emprendedores, al objeto de permitir que los aspirantes que en la anterior convocatoria vieron rechazada su solicitud al haberse agotado el crédito presupuestario, -pese a cumplir los requisitos para acceder a la ayuda-, se acojan a la nueva convocatoria de subvenciones. Con ello se reduciría el perjuicio que la desestimación de sus solicitudes haya podido ocasionar, y se contribuiría a alcanzar el objetivo perseguido por el programa de ayudas.

Sexta.- A la vez, debe tomarse en consideración cómo puede afectar a los solicitantes de la ayuda el desconocimiento de la existencia de crédito suficiente para atender a su solicitud en el momento de resolverse su expediente. Señala la Administración que *“en alguna de dichas convocatorias, como la relativa a incentivos a la contratación, los solicitantes rellenaron una ficha en la que en una casilla debían marcar que conocían que la concesión de la ayuda solicitada estaba sujeta a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio económico”*. No obstante, no podemos obviar que los destinatarios del programa de subvenciones contaban con el estímulo económico que supone la ayuda ofertada, y que su denegación sin causa imputable a los mismos, ya que cumplían los requisitos, añade una dificultad a su iniciativa personal y profesional.

Por ello, entendemos igualmente necesario plantear la posibilidad de que en el momento de pedir alguna de las ayudas contempladas en el Decreto 111/2012 se informe al solicitante de la situación del crédito establecido para atender a dicho programa, y de la eventualidad de que su petición se vea desestimada. Entendemos las dificultades técnicas que dicha medida implica; no obstante, consideramos que con ello se eliminaría cualquier incertidumbre, y se reducirían los perjuicios que se pueden ocasionar al interesado, evitando la formación de expectativas que puedan complicar su situación económica.

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 valorar la oportunidad de modificar la normativa aplicable al Programa de ayudas a Emprendedores, al objeto de permitir que los aspirantes que en la anterior convocatoria vieron rechazada su solicitud al haberse agotado el crédito presupuestario, -pese a cumplir los requisitos para acceder a la ayuda-, se acojan a la nueva convocatoria de subvenciones.

El Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón debe estudiar la posibilidad de establecer mecanismos para informar al solicitante

de alguna de las ayudas contempladas en el Decreto 111/2012 de la situación del crédito establecido para atender a dicho programa, y de la eventualidad de que su petición se vea desestimada.