

Expte.

DI-243/2014-4

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

Zaragoza, a 16 de mayo de 2014

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 7 de febrero de 2014 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo, se hacía referencia a la denegación por parte del Instituto Aragonés de Empleo de subvenciones solicitadas al amparo del Plan Impulso del año 2013, debido a la falta de disponibilidad presupuestaria, al haberse agotado los fondos disponibles para dicho Plan. El ciudadano aludía al agravio comparativo que suponía dicha decisión y solicitaba que se arbitrasen medidas para facilitar el acceso a las ayudas o un reparto más equitativo de los fondos.

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€, 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 subvencionar, 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 a 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.- Por Orden de 11 de septiembre de 2013, del Consejero de Economía y Empleo, se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y el estímulo del mercado de trabajo en el marco del Plan Impulso 2013 del Gobierno de Aragón para la reactivación económica y la generación de empleo, y se aprobó la convocatoria de dichas subvenciones.

Señala el Preámbulo de la disposición que *“con el objetivo de impulsar la creación de empleo, la mejora de la competitividad y la*

dinamización de la economía aragonesa, el Gobierno de Aragón ha elaborado la llamada “Estrategia Aragonesa de Competitividad y Crecimiento”, la cual está basada en varios ejes transversales como es el de la competitividad que, entre sus objetivos, incluye el apoyo al incremento de las plantillas de las empresas que desarrollan su actividad en la Comunidad Autónoma de Aragón. Con el fin de contribuir a la dinamización económica y social surge el Plan Impulso 2013 del Gobierno de Aragón para la reactivación económica y generación de empleo, destinado a desarrollar diversas medidas de estímulo empresarial, de empleo y de desarrollo social.

Entre las medidas de impulso al empleo incluidas en el citado Plan se encuentran los incentivos a la contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años, de desempleados de larga duración y de mayores de 45 años.”

Con tal objeto, la Orden establece “el régimen de subvenciones extraordinarias y urgentes para la promoción de la contratación de trabajadores por cuenta ajena a través de incentivos a los empleadores que generen empleo mediante la contratación de personas en situación de desempleo, en el marco del Plan Impulso 2013, del Gobierno de Aragón.”

Señala el apartado tercero que podrán ser objeto de subvención todas aquellas contrataciones cuya fecha de inicio se encuadre entre el 1 de julio y el 30 de noviembre de 2013, ambos inclusive, siempre que cumplan los requisitos previstos en las bases.

Por último, la base segunda prevé que “la concesión de las subvenciones estará supeditada a las disponibilidades presupuestarias existentes y una vez agotado el crédito presupuestario, se procederá a

denegar las subvenciones que no puedan ser atendidas por falta de disponibilidad de crédito”.

Segunda.- Indica la Administración en su informe que 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.”*

Tercera.- Tal y como señalaba esta Institución en expediente tramitado con número de referencia DI-407/2014-4, que dio lugar a sugerencia emitida con fecha 5 de mayo de 2014, -en referencia a la denegación de ayudas a emprendedores al haberse agotado el crédito presupuestario-, en la medida en que la norma que reguló el programa Impulso estableció expresamente que una vez agotado el crédito presupuestario previsto 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 el supuesto denunciado en el presente expediente de

queja resulta conforme a derecho. Es decir, de conformidad con la normativa aplicable, 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, incentivar la contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años, de desempleados de larga duración y de mayores de 45 años, al objeto de impulsar la creación de empleo, mejorar la competitividad y dinamizar la economía aragonesa-, y las consecuencias para su consecución de la situación denunciada en la queja planteada.

Tal y como señalamos en el expediente referido, parece evidente que establecer una línea de ayudas para favorecer la contratación de un determinado colectivo de personas que se encuentran ante especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, mediante incentivos a los empleadores, permite a éstos, eventuales beneficiarios de las mismas, crearse una serie de expectativas a la hora de proceder a la formalización de contratos de trabajo en las modalidades objeto de subvención. 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 incertidumbre a los afectados, ya que 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: favorecer la creación de empleo.

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.

Cuarta.- Entendemos que la Orden de 11 de septiembre de 2013, por la que se establecieron las bases reguladoras del programa de ayudas y el fomento del empleo al amparo del Plan Impulso y se procedió a la convocatoria de las ayudas es una disposición puntual, al amparo de una ley por la que se concedieron créditos extraordinarios que permitió a ese Gobierno aprobar un Plan económico de carácter anual. Ello implica que una vez finalizado el período al que dichas ayudas resultan aplicables, -contrataciones entre el 1 de julio y el 30 de noviembre de 2013-, el programa está concluido.

No obstante, consta que en el BOA de 9 de mayo de 2014 se publicó Decreto 69/2014, de 29 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y el estímulo del mercado de trabajo. Dicho programa de ayudas persigue el mismo objetivo que la Orden de 11 de septiembre de 2013: fomentar en la Comunidad Autónoma de Aragón la contratación por cuenta ajena de trabajadores desempleados. Coinciden igualmente en gran medida los beneficiarios de las ayudas, ya que el Decreto incluye a empresas y empleadores que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma de Aragón y que contraten a trabajadores por cuenta ajena en los términos previstos en la norma. Por último, es objetivo de la norma favorecer el acceso al empleo de jóvenes menores de 30 años, los mayores de 45 años y los desempleados de larga duración, al igual que la Orden de 2013.

Señala el artículo 11 del Decreto 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 una convocatoria determinada, no causarán derecho en las siguientes". Tampoco establece la norma la posibilidad de que se permita acogerse al programa de ayudas a aquellos interesados que vieron denegadas sus solicitudes en la convocatoria de la Orden de 11 de septiembre de 2013, por la que se convocaron subvenciones para la generación de empleo en el marco del Plan Impulso, al haberse agotado el crédito. Aunque nos encontramos ante dos líneas de ayudas diferentes, no podemos evitar constatar que son coincidentes en lo sustancial, ya que el objetivo perseguido y el colectivo beneficiario es el mismo.

Al igual que se propuso para el programa de ayudas a emprendedores, consideramos que cabría valorar la posibilidad de introducir en la norma, o en la convocatoria de las ayudas, la eventualidad de que se acojan aquellos aspirantes que presentaron su solicitud al amparo de la Orden de 11 de septiembre de 2013, pero que vieron rechazada su solicitud, pese a reunir los requisitos para ser beneficiarios de las mismas, al haberse agotado el crédito presupuestario. Entendemos que tal posibilidad no contravendría la Ley de subvenciones, ya que no supone superar el crédito presupuestario previsto para una convocatoria. Podría plantearse de que los aspirantes que se vieron excluidos de la convocatoria de la Orden de 2013 accediesen a la nueva convocatoria de ayudas del decreto 69/2014, de la que podrían beneficiarse si reúnen los requisitos para ello.

Así, consideramos oportuno plantear a ese Departamento que estudie la modificación de la normativa aplicable al Programa de ayudas para el fomento del empleo y el estímulo del mercado de trabajo, al objeto de permitir que los aspirantes que vieron rechazada su solicitud de ayuda en el marco del Plan Impulso al haberse agotado el crédito presupuestario, -pese a cumplir los requisitos-, 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.

Quinta.- A la vez, y tal y como indicábamos en el expediente tramitado con número de referencia DI-407/2014-4, debe tomarse en consideración el perjuicio para el principio de seguridad jurídica que puede derivarse del desconocimiento para los solicitantes de la ayuda 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 programa para el fomento del empleo y el estímulo del mercado de trabajo 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.

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 para el fomento del empleo y el estímulo del mercado de trabajo, al objeto de permitir que los aspirantes que vieron rechazada su solicitud de ayuda en el marco del Plan Impulso al haberse agotado el crédito presupuestario, -pese a cumplir los requisitos-, 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 programa para el fomento del empleo y el estímulo del mercado de trabajo de la situación del crédito establecido para atender a dicho programa, y de la eventualidad de que su petición se vea desestimada.