

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS DE APOYO A AGRUPACIONES EMPRESARIALES INNOVADORAS PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS COLABORATIVOS.

Tras su solicitud, y de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1 a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se emite el siguiente informe preceptivo sobre el proyecto de Orden EIE/.../2018, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas de apoyo a agrupaciones empresariales innovadoras para la realización de proyectos colaborativos.

-I-

El citado precepto establece que el contenido del presente informe debe versar, como mínimo, sobre la corrección del procedimiento seguido y la valoración de las alegaciones presentadas.

El objeto de la citada orden es establecer las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la cooperación empresarial a través de Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEIs) con objeto de mejorar la competitividad y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas aragonesas mediante el desarrollo de proyectos colaborativos.

Se trata de una disposición normativa de carácter reglamentario, amparada en la legitimación competencial establecida en el artículo 79 del Estatuto de Autonomía en relación con los artículos 71.32ª y 77.2ª del mismo. Por lo que en la tramitación ha de seguirse el procedimiento establecido para una disposición de una norma reglamentaria así como cualquier otro trámite que se establezca como preceptivo en disposición normativa aplicable; esto es, el determinado en el capítulo III del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, correspondiéndole su aprobación a la persona titular del Departamento competente en la materia, de acuerdo con la habilitación realizada en el artículo 11.2 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón y el artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, siéndole de aplicación la Ley de Subvenciones de Aragón en cuanto a los trámites adicionales que se contemplan.

Asimismo, se ha cumplido el requisito previo de la inclusión de las líneas de ayudas, que en estas bases reguladoras se contemplan, en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Economía, Industria y Empleo 2015-2019, aprobado por Orden de 17 de noviembre de 2015, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

-II-

Tras el análisis de la documentación aportada, en cuanto al procedimiento seguido se ha cumplido lo previsto en los artículos 47 y 48.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que establecen que «la iniciativa para la elaboración de reglamentos corresponderá a los miembros del Gobierno en función de la materia» y que «la elaboración de los reglamentos se llevará a cabo por el centro directivo competente, el cual elaborará el correspondiente proyecto», respectivamente, así lo refleja la Orden de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, de 25 de junio de 2018, por la que se acuerda el inicio del procedimiento y se atribuye al Instituto Aragonés de Fomento la elaboración del proyecto de Orden.

Junto a la citada Orden, se adjunta para la emisión del presente informe, memoria justificativa suscrita por el Director Gerente del Instituto Aragonés de Fomento en fecha 18 de octubre de 2018, de conformidad con lo establecido en el 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, determinando la justificación de su aprobación, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de la norma, así como su financiación, dando cumplimiento así a lo dispuesto en el citado artículo 48.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se ha procedido a practicar el trámite de audiencia.

Como trámites preceptivos a realizar por el centro gestor, tras la emisión de este informe, según lo dispuesto en el artículo 11, apartados 3 y 4, de la Ley de Subvenciones de Aragón, se deberá solicitar informe a la Intervención Delegada y a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Tras su aprobación por la Consejera de Economía, Industria y Empleo, deberá publicarse en el «Boletín Oficial de Aragón», de acuerdo con el artículo 11.4 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Finalmente, deberán trasladarse los documentos del expediente administrativo a la Unidad de Transparencia del Departamento de Economía, Industria y Empleo, para dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y de Participación Ciudadana de Aragón.

-III-

En cuanto a la valoración de las alegaciones presentadas, desde el IAF se sometió el texto en un primer momento a las agrupaciones empresariales innovadoras, como potenciales beneficiarios, a través de una reunión informativa. Se les dio traslado del texto y se les concedió un plazo de un mes para presentar alegaciones.

Ante estas alegaciones se pone de manifiesto que a esta Secretaría General Técnica no le corresponde valorar las cuestiones de oportunidad, habiendo sido objeto de informe por la Unidad competente del IAF.

En primer lugar, plantean incorporar en el artículo 2, referido a las actuaciones subvencionables, la realización de jornadas de innovación y jornadas interclusters regionales, aceptándose dicha sugerencia por el órgano gestor.

En segundo lugar, plantean incrementar el importe máximo de la ayuda, aceptándose por el órgano gestor e incorporándose al texto de las bases.

Dado que estos aspectos son cuestiones de oportunidad, como ya se ha expuesto, son objeto de valoración en su caso por el centro gestor, que considera que aceptar estas modificaciones «tiene el mismo objetivo que las acciones contempladas inicialmente y que el incremento del importe y cuantía máxima de las ayudas permitirá incrementar el apoyo a los clusters para desarrollar estas nuevas acciones», no manifestando esta Secretaría General Técnica observación alguna al no resultar procedente.

-IV-

En relación con el contenido del proyecto de orden, corresponde a esta Secretaría General Técnica velar por la inclusión de los criterios de Técnica Normativa aprobados por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón; así como comprobar que el proyecto de bases reguladoras tenga el contenido establecido en el artículo 12 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

En cuanto al primero de los aspectos, la observancia de las Directrices de Técnica Normativa, el texto propuesto cumple todas ellas. No obstante, dado que las bases reguladoras tienen vocación de permanencia se sugiere modificar la referencia a la «Consejera de Economía, Industria y Empleo» por el genérico «la persona titular del Departamento de Economía, Industria y Empleo».

En cuanto al cumplimiento del contenido mínimo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón, este artículo determina lo siguiente:

«Las bases reguladoras de las subvenciones tendrán, como contenido mínimo, el siguiente:

- a) Definición del objeto de la subvención.
- b) Requisitos que deben reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención.
- c) Forma y plazo en los que deben presentarse las solicitudes.
- d) Condiciones de solvencia y eficacia que deben reunir las entidades colaboradoras.
- e) Procedimiento de concesión de la subvención y, en su caso, la posibilidad de aplicar el supuesto previsto en el artículo 14.3.c).

- f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.
- g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación, así como la exigencia, en su caso, de determinar un porcentaje de financiación propia y forma de acreditarla.
- h) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención.
- i) Determinación de los componentes de la comisión de valoración.
- j) Plazo en el que será notificada la resolución.
- k) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.
- l) Forma y plazo de justificación a presentar por el beneficiario o la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, con expresión de la documentación concreta a aportar para tal fin.
- m) Determinación de la cuantía máxima para aceptar pagos en efectivo.
- n) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.
- ñ) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deben aportar los beneficiarios.
- o) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, pueden dar lugar a la modificación de la resolución.
- p) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- q) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deben responder al principio de proporcionalidad.
- r) Publicidad que debe dar el beneficiario a la concesión de la subvención.
- s) Periodo durante el cual el beneficiario, en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, debe destinar dichos bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no puede ser inferior a cinco años en el caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.»

En relación con la parte dispositiva, se observa que se han incluido la mayoría de los contenidos mínimos aplicables a esta tipología de ayudas previstos en el artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón, como se expondrá a continuación.

No obstante, la disposición adicional segunda de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2018, establece normas a las que ha de ajustarse la concesión de subvenciones. De conformidad con la Orden

HAP/2068/2018, de 21 de diciembre, se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2018, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2019 y en concreto establece que «Durante el período de prórroga serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, salvo aquellas cuyo contenido estuviera restringido o limitado por el periodo de ejecución del presupuesto del año 2018». Lo dispuesto en la disposición adicional segunda resulta, por lo tanto, de aplicación hasta que se apruebe la Ley de Presupuestos para 2019 que, previsiblemente, contendrá las obligaciones que a continuación se exponen.

En concreto, señala requisitos que se exigen para poder ser beneficiario de una ayuda (cumplir los requisitos exigidos en la legislación ambiental en relación con el tratamiento de los residuos que, en su caso produzca, y no haber sido sancionado por la autoridad laboral competente), y la obligación de mantenimiento del empleo, por lo que se propone su inclusión en el artículo referido a los beneficiarios, en el primer caso, y en el artículo referido a las obligaciones en el segundo.

Por otra parte, la Ley 7/2018, de 28 de junio, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, exige también otro requisito para las empresas que soliciten ayudas públicas: «no haber sido objeto de sanción administrativa firme o sentencia firme condenatoria por acciones u omisiones consideradas discriminatorias por la legislación vigente por razón de género», aspecto que deberá incorporarse, asimismo, en el artículo de beneficiarios.

Se procede a continuación a analizar el articulado:

Artículo 3. Beneficiarios.

Además de lo señalado anteriormente en cuanto a requisitos que deben incluirse, se propone incorporar un último apartado señalando que las condiciones deben mantenerse hasta el momento del pago. Se propone la siguiente redacción: «Las condiciones para ser beneficiario habrán de mantenerse hasta el momento del pago de la ayuda. Cualquier variación deberá ser comunicada por parte del beneficiario de la ayuda en el momento que se produzca».

Por otra parte, en el apartado 1 a) se incluye como requisito «desarrollar los proyectos y actuaciones objeto de la convocatoria». Las actuaciones subvencionables deben definirse en las bases reguladoras, y así consta en el artículo 2. Sin embargo, con esta referencia a la convocatoria parece señalar que será esta la que pueda determinar de entre las actuaciones previstas en el artículo 2, cuáles de ellas son finalmente subvencionables. De ser este el caso, en el artículo 2 debería señalarse expresamente que de entre las actuaciones especificadas, cada convocatoria podrá determinar cuáles de ellas resultan subvencionables.

Artículo 4. Gastos subvencionables.

La determinación de los gastos subvencionables no es un contenido obligatorio de las bases reguladoras, según el artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón, por lo que se propone incluir un apartado general susceptible de concretarse en la convocatoria, con objeto de poder tener un cierto margen a la hora de definir los gastos que se quieren subvencionar en cada convocatoria de ayudas. Así se propone la siguiente redacción del apartado 1 del artículo, reproducción del artículo 34.1 de la Ley de Subvenciones de Aragón (LSA): «Se consideran gastos subvencionables aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada y se realicen en el plazo de ... y en concreto los siguientes:»

Entre los gastos subvencionables se incluyen «gastos externos de consultoría, asistencia técnica y servicios que sean necesarios para realizar la actuación subvencionada», gastos que podrían dar lugar a subcontratación. Las bases reguladoras nada especifican sobre este extremo, que regula el artículo 31 de la Ley de Subvenciones de Aragón: «El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no sobrepasará del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no sobrepase del 50% del importe de la actividad subvencionada». Será el órgano gestor quien valore si estima necesario estipular un porcentaje máximo de subcontratación, y en caso de no incluir ninguna determinación al respecto, tal y como expone el artículo citado, se aplicará el porcentaje máximo del 50%.

Por otra parte, en el apartado c) se incluyen entre los costes directos «Gastos de funcionamiento y administrativos necesarios para la ejecución de la actividad subvencionada». En primer lugar, no se trata de costes directos, sino indirectos, por lo que deberían incluirse en un apartado independiente. Y, en segundo lugar, el artículo 83.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones establece que, en caso de incluir los costes indirectos como gasto subvencionable, las bases reguladoras deben determinar su porcentaje máximo admitido, previo el estudio económico correspondiente.

También se propone añadir lo dispuesto en el artículo 34.2 de la LSA: «Se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del periodo de justificación determinado en la convocatoria».

Artículo 5. Importe de la subvención.

En este artículo se establece el importe máximo del proyecto, así como el importe mínimo y máximo de la ayuda. No obstante, dado el carácter de permanencia de las bases reguladoras y que se trata de un contenido que no resulta obligatorio incorporar a las mismas, de conformidad con lo señalado en la Ley de Subvenciones de Aragón, se sugiere sustituir la

mención de los importes específicos por una remisión a la convocatoria correspondiente, que sería la que los fijara.

Dado que las ayudas están sujetas al régimen de minimis, resulta preciso señalarlo en este precepto y especificar el límite de las ayudas a obtener en tres ejercicios fiscales, ya que esto podrá limitar la cuantía final a percibir por el beneficiario.

Por otra parte, en el último párrafo de este artículo se señala que, si concurren ayudas, en todo caso se respetará el porcentaje expresado en el primer párrafo. Este apartado parece entrar en contradicción con la incompatibilidad de ayudas señalada en el artículo anterior, por lo que deberá clarificarse este aspecto.

Artículo 9. Plazo y presentación de solicitudes.

Según el artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cómputo de los plazos deberá ser en días hábiles, por lo que deberá modificarse la redacción del apartado 1.

Artículo 10. Documentación que debe acompañar a la solicitud.

En el apartado 2 se incluye la posibilidad de que el solicitante no aporte documentación que ya se encuentre en poder de la Administración. Para ello se cita la Ley 39/2015. No obstante, el artículo 19 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón tiene su propia regulación, estipulando un plazo de cuatro años (no cinco) como máximo desde la presentación de la documentación.

Artículo 14. Resolución de concesión de ayuda.

Según el artículo 12 de la Ley 5/2015, de Subvenciones de Aragón, es contenido obligatorio de las bases reguladoras el plazo de notificación de la resolución de concesión. Si bien dicho plazo se puede deducir (se entiende que es el mismo que para la resolución), se propone señalarlo expresamente: «el plazo máximo de resolución y de notificación de la citada resolución será de ...».

Por otra parte, la Ley de Subvenciones de Aragón fija el plazo máximo de resolución en 6 meses, mientras que en las bases reguladoras se establece un plazo máximo de cuatro meses, por lo que se sugiere incluir el plazo más amplio señalado por la Ley con objeto de facilitar su cumplimiento.

Finalmente, el apartado 3 se establece que la resolución se notificará a los interesados, cuando la Ley de Subvenciones de Aragón en su artículo 23 se remite a la convocatoria para concretar el modo de comunicación de la resolución a los interesados. Por ello se sugiere incluir el mismo literal de la Ley y que sea la convocatoria la que especifique el modo de comunicación de la resolución.

Artículo 15. Ejecución de los proyectos.

En este artículo se establece que se podrán realizar modificaciones de los proyectos bajo determinadas condiciones y en un determinado plazo, si bien este último extremo debería completarse señalando que las modificaciones deben comunicarse en el plazo de un mes desde que se produzcan, pues así lo establece el artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Artículo 16. Obligaciones de los beneficiarios.

Tal y como se ha expuesto, la disposición adicional segunda de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2018, establece normas a las que ha de ajustarse la concesión de subvenciones y, entre ellas, la obligación de mantenimiento del empleo, por lo que se propone su inclusión en este artículo referido a las obligaciones.

Por otra parte, y dado que se trata de otra obligación de los beneficiarios, se propone incluir a continuación de este artículo el actual artículo 20, que contempla las obligaciones de transparencia derivadas de la Ley 8/2015, de 25 de marzo.

Finalmente, el contenido incluido en la letra m) es una cláusula de cierre, por lo que debería incluirse la última de la relación.

Artículo 17. Justificación.

En aplicación del artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón el plazo de justificación es uno de los contenidos obligatorios. En este artículo se establece su inicio, pero no su duración, por lo que este aspecto debe completarse.

Se sugiere incluir un apartado en este artículo con el mínimo de ejecución exigible para poder considerar cumplido el objeto de la ayuda y poder percibir su pago. Se propone a modo de ejemplo, la siguiente redacción: «La variación en las previsiones de los gastos a realizar deberá ser comunicada de inmediato por el beneficiario. El límite mínimo de ejecución de proyecto exigido para poder percibir una ayuda es del 50% de los gastos considerados como elegibles. Consecuentemente, en el caso de que el proyecto no se haya ejecutado en su totalidad, y siempre que la ejecución sea igual o superior al 50% del total, podrá realizarse el pago de la ayuda en términos directamente proporcionales al grado de ejecución. Por el contrario, si la ejecución es inferior al 50%, el incumplimiento se considerará total, procediéndose a la revocación o reintegro de la ayuda, según sea el caso. La convocatoria podrá determinar otro límite mínimo de ejecución superior al 50%».

Por otra parte, falta un artículo relativo al pago en que se incluya lo estipulado en el artículo 40 de la Ley de Subvenciones de Aragón: pago tras la justificación de la realización de la actividad, obligación de estar al corriente para poder proceder al pago, etc.; así como la determinación de cómo se va a realizar el pago, y posibilidad de pagos anticipados y pagos a

cuenta, ya que esto último sólo resulta posible si así se contempla en las bases reguladoras de las ayudas.

Artículo 24. Criterios de graduación de incumplimiento de condiciones.

Según el artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón, los criterios de graduación de los posibles incumplimientos son un contenido obligatorio de las bases reguladoras, por lo que deben ser concretados.

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

Firmado electrónicamente

En Zaragoza, a 31 de enero de 2019.
SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Carlos Soria Cirugeda