

**HERRI ADMINISTRAZIO ETA  
JUSTIZIA SAILA**Araubide Juridikoaren Sailburuordetza  
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza***DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y JUSTICIA**Viceconsejería de Régimen Jurídico  
*Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo*

## **INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA UN PROGRAMA PARA LA REALIZACIÓN DE INVERSIONES CIENTÍFICO- TECNOLÓGICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

---

93/2015 IL

### **NORMAS EN VIRTUD DE LAS CUALES SE EMITE ESTE INFORME**

Artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia (BOPV nº 74, de 18 de abril de 2013) a tenor del cual la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo ejercerá, entre otras funciones, el control interno de legalidad de los anteproyectos de Ley y de los proyectos de disposiciones reglamentarias que no estén reservados a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, además de aquellos otros asuntos que le atribuya el Consejo de Gobierno. En ese sentido, la letra b) del apartado primero del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de fecha 13 de junio de 1995, establece que serán objeto de informe de control de legalidad, los proyectos de Decreto que aprueben programas económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones realizadas con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, supuesto éste en el que se puede incluir el objeto del proyecto tramitado.

### **ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El 25 de septiembre de 2015 el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad solicitó a esta Dirección informe de legalidad sobre el Decreto referenciado, el cual se configura como una continuación del Decreto 217/2010, de 27 de julio, por el que se desarrolla un programa para la realización de inversiones científico-tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 166, de 30 de agosto de 2015).

Igualmente procede hacer referencia al Convenio de Colaboración suscrito en fecha 5 de julio de 2010 entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y Euskal Finantza Erakundea/Instituto Vasco de

Finanzas para colaborar en las actuaciones de fomento de la innovación en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

## **REGIMEN COMPETENCIAL DE APLICACIÓN AL PROYECTO DE DECRETO**

Los apartados 25 y 30 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco (de acuerdo con la ordenanza general de la economía) y de industria.

## **PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO**

Cumple con la legislación vigente, advirtiendo que, dada su naturaleza jurídica, no resulta de aplicación lo dispuesto en la Ley 8/2013, de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, ya que el proyecto tramitado no tiene la consideración de disposición de carácter general, como luego se dirá.

## **CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO**

Una exposición de motivos, un artículo único aprobatorio de las Bases reguladoras del programa, tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. Las Bases, que adoptan la forma de articulado, presentan el siguiente desglose:

- Art. 1.- Objeto
- Art. 2.- Ámbito temporal
- Art. 3.- Términos y definiciones
- Art. 4.- Recursos Económicos
- Art. 5.- Entidades Beneficiarias
- Art. 6.- Actuaciones a financiar
- Art. 7.- Gastos elegibles
- Art. 8.- Modalidad y cuantía de la financiación de riesgo
- Art. 9.- Acumulación y límites de las ayudas
- Art. 10.- Solicitud y documentación a presentar
- Art. 11.- Plazo de presentación de las solicitudes de ayuda

- Art. 12.- Procedimiento de evaluación
- Art. 13.- Resolución de la concesión de la ayuda
- Art. 14.- Solicitud de Liquidación
- Art. 15.- Subsanación de las solicitudes de ayuda y/o liquidación
- Art. 16.- Pago de la ayuda
- Art. 17.- Entidades Colaboradoras
- Art. 18.- Alteraciones de las condiciones
- Art. 19.- Obligaciones de las entidades beneficiarias
- Art. 20.- Incumplimiento

### OBSERVACIONES AL PROYECTO DE DECRETO

1. El programa de fomento que se plantea trae causa en el Convenio suscrito en fecha 5 de julio de 2010 entre el Ministerio de Ciencia e Innovación (ahora Ministerio de Economía y Competitividad) y el Instituto Vasco de Finanzas, tal y como en ese sentido recoge la parte introductoria del proyecto. Ahora bien, se recuerda que las actuaciones a realizar en ese Convenio se circunscribían al periodo 2010-2012, como señalaba su Anexo I, por lo que para que dicho Convenio se constituya ahora en fundamento del nuevo proyecto tramitado **es necesario suscribir un nuevo Convenio**, o, al menos, **otro modificadorio del anterior**, a los efectos de incluir en él el nuevo periodo de actuaciones que ahora se contemplan.

Además, si se pretende que el Convenio suscrito continúe siendo el fundamento en el que sustenta el proyecto, **debería el artículo 1 (objeto) recoger de forma expresa los tres programas de actuación previstos en el Anexo I del Convenio**: fomento de infraestructuras científico-técnicas en Parques Tecnológicos; Apoyo a Proyectos Singulares; y Acciones de Apoyo a Empresas Estratégicas.

2. El proyecto tramitado no tiene vocación de permanencia en el tiempo, es decir, no pretende innovar el ordenamiento jurídico, por lo que la convocatoria que se instrumenta no puede considerarse como una disposición de carácter general, ya que la misma se agotará con su mera ejecución, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 8/ 2003, de 22 de diciembre. Este planeamiento coincide con la propuesta que efectúan los Departamentos promotores de la iniciativa.

3. Debe ponerse especial énfasis en la modalidad de la ayuda que se instrumenta en el presente programa de fomento, ya que, obviando la figura habitual de subvención, se acude a la concesión de préstamos con interés (sus características son las establecidas en el artículo 8 de las Bases). Hay que recordar que la exposición de motivos del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco establece de forma expresa que también a estos préstamos les resulta de aplicación la normativa vigente en materia de subvenciones y ayudas en esta Comunidad Autónoma. En todo caso la reiterada utilización en el texto remitido de la locución “ayudas” puede no contribuir a la claridad que requiere cualquier programa subvencional.

Hay que resaltar que el mencionado artículo 8 dispone que *las ayudas a conceder adoptarán la forma de financiación de riesgo mediante la concesión de créditos a los beneficiarios finales*, expresión ésta que es necesario poner en conexión con la referencia que se efectúa en la Disposición adicional primera al Reglamento UE) General de Exención nº 651/2014, de 17 de junio de 2014, de la Comisión. Ahora bien, la fórmula utilizada tanto en la citada Disposición Adicional como en el expediente remitido debería ser más precisa **recogiéndose en ella cuáles son los artículos de tal Reglamento en los que se fundamenta la citada exención de notificación.**

4. La gestión del programa presenta una estructura compleja porque además de la colaboración que se establece con el Ministerio de Economía y Competitividad, se confiere la condición de Entidades Colaboradoras tanto a la Sociedad para la Transformación Competitiva/Eraldaketa Lehiakorrerako Sozietatea, S.A (SPRI), como al Instituto Vasco de Finanzas, recordando que es este Ente Público de Decreto privado el que tiene suscrito el Convenio de Colaboración con el citado Ministerio.

Procede en todo caso subrayar que, pese a la argumentación que en ese sentido realiza en el expediente el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, **es necesaria la formalización de sendos Convenios de Colaboración entre el órgano administrativo concedente y cada una de las entidades colaboradoras**, en los que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por éstas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el cual tiene carácter básico, y por lo tanto resulta de aplicación, todo ello en atención a las consideraciones y conclusiones del informe de legalidad 28/2015IL de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

Por otra parte, si se examinan la funciones que se asignan a la SPRI (artículo 17.2 del proyecto) cabe indicar que en las mismas no se incluyen todas las establecidas en el artículo

52.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, y sin embargo sí se recogen otras funciones no previstas en el citado artículo, lo cual puede ser admisible porque el artículo 52.2 no recoge un listado cerrado de funciones de obligatoria asignación. Ello sin embargo entre las funciones asignadas a esta Sociedad Pública se incluye la de recepción, con fecha y hora, de la presentación de las solicitudes y subsanaciones, lo cual no se compadece de forma adecuada con los criterios establecidos por la Comisión Asesora de Euskadi –apartados 35 y 36 dictamen 18/2007-), **por lo que dicha función en nuestra opinión debería ser suprimida.**

En tal sentido se recuerda que el dictamen aludido recoge, en los expresados apartados, lo siguiente:

*35. Pero, incluso, las entidades que sí puedan merecer tal carácter según el referido precepto, no podrán ejercer funciones estrictamente administrativas como son otorgar plena relevancia jurídica a la fecha de recepción de solicitudes (artículo 38.4 LRJPAC), requerir la subsanación de solicitudes (artículo 71 LRJPAC) y notificar actos administrativos (artículo 58 y siguientes LRJPAC). Dichas funciones sólo pueden ser desempeñadas por órganos administrativos o personal funcionario a su disposición, por lo que la intervención de los centros privados debe limitarse a actuaciones materiales, que pueden ser muy útiles para la gestión y que, de hecho, producirán el efecto buscado con la colaboración aquí prevista.*

*36. Así, cabe sin problemas, incluso por privados (y esto aunque no alcancen la categoría de entidad colaboradora), la recepción de solicitudes y otros escritos para su remisión al órgano administrativo competente, la información y ayuda a la cumplimentación y la comunicación de información y traslado de documentos originados por la Administración educativa. Dado que el tenor literal utilizado por el proyecto podría dar lugar a interpretaciones excesivas sobre la relevancia jurídica de la actuación de entidades privadas, sugerimos revisar los concretos términos utilizados, evitando los que tienen un sentido específico marcado por la normativa procedimental.*

En lo que corresponde al Instituto Vasco de Finanzas, éste se constituye como el ente financiador del programa, tras los acuerdos alcanzados con el Ministerio de Economía y Competitividad, encontrando acogida para ello en lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda de la Ley 5/2014 de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2015.

5. El programa de fomento presentado no contempla el procedimiento general de concesión de ayudas previsto en el artículo 51.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios

Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, optando por un sistema secuencial previsto en el apartado 5 inmediatamente posterior. **La posibilidad de utilización de esta modalidad de procedimiento alternativo se debe fundamentar en la finalidad o naturaleza de la subvención, no constando sin embargo en el expediente las razones que justifican en este programa la opción procedimental que se ha escogido, deficiencia ésta que deberá ser subsanada.** No hay que olvidar, que esta vía ha de ser excepcional frente a la regla general del concurso porque en la vía secuencial prima la fecha de presentación de solicitudes frente al contraste en la calidad de los proyectos presentados. Además, habida cuenta de los diferentes tipos de proyectos que se fomentan, los proyectos más sencillos en su diseño y ejecución pueden tener ciertas ventajas al presentarse con celeridad, frente a otras modalidades que pueden tener la consideración de más estratégicas pero que su preparación puede ser más costosa.

En sintonía con el procedimiento de concesión por el que se ha optado, en el artículo 4 del proyecto se recogen las consecuencias del agotamiento de los recursos asignados al programa, como así lo exige el artículo 51.5 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Ahora bien, la posibilidad de incrementar los recursos económicos asignados a la convocatoria puede ser cuestionada, dadas las peculiaridades que ofrece su forma de financiación, que no es otra que la que se fundamenta en los acuerdos entre el IVF y el Ministerio de Economía y Competitividad. Así, en caso de mantenerse tal previsión por la que el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad podría aportar nuevos recursos financieros, este extremo debería estar previsto en los acuerdos de del Departamento con el Instituto Vasco de Finanzas y de éste con el Ministerio, o, en caso contrario, **proceder a la supresión del apartado 3 del artículo 4 del proyecto.**

6. El artículo 6 de las Bases establece que tendrán la consideración de actuaciones financiables “los proyectos de inversión considerados como científico-tecnológicos en base a sus indicadores de I+D+i y que posean efecto incentivador”. No se propone una valoración de los proyectos para efectuar una prelación de los mismos para la adjudicación de las ayudas a aquéllos con mayor puntuación, sino una evaluación de los mismos para poder calificar a dichas actuaciones como financiables, de modo que si no cumplen unos determinados requisitos quedarían fuera del programa.

Para esta tarea también resulta de aplicación lo establecido en la letra c) del artículo 51.1 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que establece que en los programas de ayudas se han de determinar *los criterios objetivos de*

*adjudicación de la ayuda o subvención, y, en su caso, la ponderación de los mismos.* Esta cuestión no se establece con nitidez en el proyecto de Decreto, aunque cabe adivinar en el mismo la existencia de algunos de ellos, como pueden ser el número de investigadores, la transferencia de tecnología al exterior o el porcentaje de dotación económica que se dedica a actividades I+D+i. Estos parámetros y su ponderación, así como la potencial consideración de empresas tractoras, son los que van a posibilitar o no su consideración como actuaciones financiadas por parte de la Comisión de Evaluación, por lo que **se deberían incorporar al Decreto los criterios y parámetros, con su correspondiente ponderación, que permitan calificar a los proyectos y actuaciones presentadas como financiadas.**

La intervención de un órgano colegiado en este procedimiento, pese a no ser un procedimiento concursal, es significativa y da una idea de la trascendencia que confiere el Decreto al trámite de calificación de los proyectos como financiados.

Íntimamente vinculado a lo anterior, **se recuerda la necesidad de dar publicidad a la identidad de las personas miembros de la Comisión de Evaluación**, tal y como establece el artículo 49.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, todo ello con la finalidad de preservar el ejercicio de los derechos de abstención y recusación consagrados en los artículos 28 y 29 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

7. El artículo 10 de las Bases regula tanto la solicitud de la financiación como la documentación a presentar junto con ella, debiendo señalar de entrada que la relación de la documentación a presentar es más amplia que la que se recogía en el Decreto 217/2010, de 27 de julio, que se constituye como un precedente de esta convocatoria. Así, en el apartado 4 del artículo 10 se prevé una declaración jurada (más adecuada sería la utilización de la expresión declaración responsable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) mediante la cual las entidades solicitantes deben justificar, entre otras cuestiones, que no han desarrollado prácticas destinadas a impedir, restringir o falsear la competencia; que no han cometido delitos contra la salud laboral o que no tienen sanción administrativa muy grave en ese ámbito; o que no se dedican a la producción, comercialización y financiación de armamento. Es decir, por la vía de la documentación a aportar junto con la solicitud se incluyen requisitos para ser beneficiarios del presente programa lo que exigiría, además de su correspondiente fundamentación, una regulación más adecuada de los requisitos que han de reunir las entidades solicitantes para ser beneficiarias del programa.

Más relevante si cabe es la previsión contenida en el referenciado apartado 4, ya que traslada a la fase de inspección la comprobación de las situaciones justificadas previamente mediante una declaración responsable, advirtiendo que dicha comprobación, es decir la constatación de que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, **se ha de efectuar con carácter previo a la resolución de concesión de las ayudas**, sin que ello pueda trasladarse a la fase de liquidación.

En relación con los modelos de solicitud, el artículo 10.1 del proyecto señala que los mismos podrán obtenerse en la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pero sin que el proyecto los apruebe. En ese sentido debería justificar el Departamento promotor de la iniciativa las razones que justifican que los potenciales solicitantes examinen el texto del programa en el BOPV y que los modelos de solicitud se encuentren en una dirección electrónica diferente, cuando el principio de publicidad consagrado en el artículo 49.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco exige que las convocatorias de las ayudas y de subvenciones sean publicadas en el BOPV de forma íntegra. Esto puede ser particularmente relevante cuando en los citados modelos de solicitud pueden recogerse planteamientos, disposiciones o matices (por irrelevantes que ellos puedan ser) no recogidos en el Decreto, y que sí han de formar parte del contenido del programa (en cuanto que conforman y completan el haz de derechos y obligaciones para los terceros). Esto puede ser todavía más problemático, cuando el contenido de los modelos o de las instrucciones puede contravenir lo recogido en la propia regulación del presente programa de financiación.

Aunque su no publicación podría poner en cuestión la propia obligatoriedad del modelo de solicitud, prevaleciendo el principio de libertad de forma, el artículo 10.1 del proyecto lo impone al exigir su previa cumplimentación y tramitación telemática. Así, será la entidad solicitante la que ha de introducir en la aplicación informática preparada por la SPRI toda la información relativa a la solicitud que se formula, sin perjuicio de que con posterioridad se proceda a la presentación de la solicitud en los lugares indicados en el Decreto proyectado, únicamente por la vía presencial, que es además la que produce efectos jurídicos. **Esta previsión no encuentra un adecuado encaje en lo previsto en el Decreto 21/2012, de 21 de febrero de Administración Electrónica.** Esta observación puede extenderse de igual forma a las solicitudes de liquidación previstas en el artículo 14 del proyecto.

Para finalizar los aspectos procedimentales, procede subrayar que se establece un plazo de 30 días naturales para la presentación de las solicitudes, previsión ésta que en función del mes de publicación del Decreto puede contravenir el plazo mínimo de un mes establecido en el



artículo 51.1.b del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Además, se recuerda que el establecimiento de un plazo de entrega de solicitudes en un horario determinado, tanto en el día inicial como en el final, supone una limitación no prevista en este momento en la vigente Ley 30/1992.

Ahora bien esta observación guarda relación con el procedimiento establecido para la concesión de la financiación que al ser secuencial obliga a hacer una reflexión, tanto respecto del inicio del plazo de presentación de solicitudes como del momento final.

Sobre el primero de ellos, esta cuestión puede ser trascendente ya que la fecha de presentación puede ser determinante para el acceso a la financiación o no. Como consecuencia de ello, al prever el Decreto la presentación de solicitudes en cualquier de los lugares previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, un horario diferenciado de los Registros podría tener incidencia en el orden de presentación de la solicitudes que deben ser atendidas.

El día final, por el contrario, únicamente tendrá transcendencia si no se han agotado previamente los recursos asignados al procedimiento. Por ese motivo, salvo que exista una justificación adecuada vinculada a la dificultad técnica en el examen de los proyectos, **el plazo de presentación de solicitudes podría ser más amplio para permitir que proyectos más tardíos pudieran acceder a la financiación mientras existan recursos excedentarios.**

8. Un comentario específico debe formularse en relación con la desaparición expresa de la mención que se efectuaba en el Decreto 217/2010, de 27 de julio, a la situación de estar sancionada penal o administrativamente por haber incurrido en discriminación por razón de sexo, en virtud lo dispuesto en la Ley para la igualdad de Mujeres y Hombres, **cuya recuperación se propone en este trámite.** Alternativamente, sin embargo, se impone a las entidades beneficiarias como obligación (artículo 19), entre otras, la de *asumir las obligaciones impuestas por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de Mujeres y Hombres, a las entidades que contratan, convenian o reciben ayudas de la Administración, entre las que se encuentra la obligación de regirse por los principios de igualdad de trato, igualdad de oportunidades y el respecto a la diversidad y diferencia de sus trabajadoras y trabajadores.* Hay que decir que el artículo 4 de la Ley recoge estos principios de actuación en relación con los poderes públicos, por lo que **la extensión a los beneficiarios de la obligación del respeto a dichos principios debería ser objeto de una mejor fundamentación o, en su caso, proceder a su supresión.**

9. En relación con el resto de las obligaciones que han de cumplir los beneficiarios (art. 19 del texto presentado) se recomienda que se haga una referencia, al menos de forma genérica, a las obligaciones del art. 14 de la LGS. Procede hacer notar en ese sentido que, entre las obligaciones que dicho artículo impone a las beneficiarias, se encuentra la de “*adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 LGS*”, y que entre las causas de reintegro contempladas en el art. 37 de la LGS se recoge expresamente el incumplimiento de la obligación de adoptarla.

Un cabal tratamiento de tal aspecto en la regulación del programa exigiría que en el Decreto se establecieran las medidas de difusión que de la financiación pública recibida habrán de aplicar los beneficiarios de los préstamos que se concedan, así como de los medios de justificación de su observancia y verificación de la misma. Esta regulación no se contradice en grado alguno con la previsión contenida en la Disposición Adicional segunda del proyecto respecto de las obligaciones de publicidad que asume el Instituto Vasco de Finanzas.

**10. La regulación que presenta el Decreto respecto de la periodicidad de la disposición del crédito concedido (artículos 14 y 16) debe mejorarse** para ofrecer una mejor claridad que confirme lo que del texto remitido se desprende, no sin dificultades, en el sentido de que estas disposiciones o pagos serán semestrales, en función de lo que se haya recogido en el Plan de Inversiones presentado (artículo 14.1). La oscuridad que presenta esta previsión se acentúa con la lectura de la memoria económica que obra en el expediente y que hace mención a dos pagos anuales. Además, en el artículo 16 se señala que el plazo para materializar dichos pagos será como máximo de 60 días desde la presentación las garantáis que se determinen.

En relación con este último extremo cabe apuntar que la exigencia al beneficiario para la constitución de garantías se deja en manos del Instituto Vasco de Finanzas mediante una fórmula tan amplia y genérica que **requeriría la inclusión en el texto de unas reglas de actuación nítidas en este ámbito, destinadas a enervar cualquier tipo de arbitrariedad por parte del Ente encargado de exigir las.**

Por otra parte, el Decreto prevé la posibilidad de pagos anticipados, esto es, pagos a materializar antes de la solicitud de liquidación. Ahora bien, en el expediente no se ha justificado la necesidad de tal previsión (artículo 49.11 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco), y tampoco la cuantía de los mismos, circunstancia ésta última que **precisa su exacta determinación en el artículo 13.4 del proyecto**, siempre que se opte por su mantenimiento,

## CONCLUSIÓN

A la vista de lo expuesto se emite el presente informe, a los efectos de que en la tramitación de este Decreto se tomen en consideración las observaciones contenidas en el mismo.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.