



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA UN PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE CONCESIÓN DE AVALES PÚBLICOS PARA LA FINANCIACIÓN EMPRESARIAL.

58/2015 IL

I. INTRODUCCION.

1. Por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Proyecto de Decreto de referencia.

2. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Administración Pública y Justicia, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a dicho Departamento por el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 13.1 letra 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.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

a) Aspectos Generales:

3. El Proyecto de Decreto sometido a informe, se estructura en una parte expositiva, dieciséis artículos, y una disposición final relativa a su entrada en vigor.

4. La iniciativa tiene por objeto, reproduciendo iniciativas similares tramitadas para los ejercicios de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, plasmadas en los correspondientes Decretos 52/2010, de 16 de febrero; 125/2011, de 14 de junio; 127/2012, de 10 de julio; 416/2013, de 24 de septiembre; y 11/2014, de 17 de junio; establecer un programa extraordinario de concesión de avales públicos a empresas o grupos de empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con especial incidencia en el mantenimiento del tejido industrial y del empleo, que permita a estas últimas la obtención de financiación bancaria para la cobertura de las necesidades de capital circulante. Dichos Decretos fueron objeto en su fase de elaboración de la emisión de los preceptivos informes de legalidad, a cuyos aspectos generales nos remitimos (el último de fecha 15 de mayo de 2014).

5. La iniciativa reglamentaria, tal y como hemos indicado, es continuación de las tramitadas con anterioridad, a efectos de paliar uno de los aspectos relevantes de la crisis económica en el ámbito empresarial, cual es, la contracción producida en las fuentes de financiación y en el acceso al crédito por parte de las empresas vascas, asociados al tráfico mercantil ordinario de éstas.

b) Competencia.

6. El título competencia material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, con la participación necesaria del Departamento de Hacienda y Finanzas, se contiene en los artículos 10.25 y 10.30 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que atribuyen a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Promoción, Desarrollo económico y Planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía; e Industria, respectivamente.

7. La competencia funcional de los Departamentos proponentes se fundamenta en los artículos 7.1 a) y 9.1 e), del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, por los que corresponde, respectivamente, al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, las relativas a Política Industrial y competitividad empresarial, y al Departamento de Hacienda y Finanzas las relativas a Tesorería, endeudamiento y prestación de garantías.

8. Por ello, y en función de la materia regulada, la propuesta de aprobación de la disposición deberá ser formalizada conjuntamente por ambos Departamentos de

Desarrollo Económico y Competitividad, y de Hacienda y Finanzas, de conformidad con las funciones ya reseñadas atribuidas a ambos.

c) Procedimiento de elaboración y aprobación.

9. Se observa en la tramitación del expediente remitido la cumplimentación de determinados requisitos exigidos por la Ley 8/2003, de 2 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

10. En este sentido, se incluye entre la documentación obrante en el expediente, junto a un ejemplar del Proyecto de Decreto y sus Anexos; las Ordenes de inicio y de aprobación inicial; una Memoria justificativa a la que se adjunta el Acta de la reunión mantenida con los servicios de la Comisión Europea en relación a la compatibilidad del proyectos con las disposiciones comunitarias en materia de ayudas de estado; una Memoria económica y de impacto en la empresa; un Informe emitido por la Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales; un Informe jurídico emitido por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad; y el Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. No consta sin embargo en el expediente, el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, que deberá ser incorporado al mismo, con carácter previo a la aprobación del Decreto. Igualmente, no se acredita la cumplimentación del trámite de audiencia a las organizaciones y colectivos empresariales, o la justificación de la innecesaridad de dicho trámite.

11. El Proyecto, una vez informado por esta Dirección, deberá ser sometido a informe de la Oficina de Control Económico, con carácter previo a su traslado al Consejo de Gobierno para su aprobación.

d) Marco normativo de referencia.

12. Estando enmarcada la iniciativa propuesta como una medida de fomento dirigida a facilitar el tráfico mercantil ordinario de las empresas, es necesario analizar su contenido tomando como referencia necesaria las disposiciones comunitarias en materia de ayudas de estado, así como las disposiciones autonómicas sobre concesión de ayudas y subvenciones públicas, a efectos de determinar la compatibilidad de las ayudas previstas con las citadas disposiciones.

- Normativa comunitaria:

13. Por lo que respecta a la normativa comunitaria, el artículo 87 del Tratado CE dispone:

1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado común:

a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;

b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;

c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;

b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;

e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

14. Por su parte, el artículo 88 del Tratado CE, establece los mecanismos de control y comunicación entre los Estados miembros y la Comisión Europea, en relación con aquellas medidas y propuestas de ayudas que puedan ser consideradas incompatibles con el Tratado CE.

15. La concreción de los criterios interpretativos sobre la aplicación de los citados artículos del Tratado, se realiza a través de la *“Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía”* (2008/C 155/02) (DOCE de 20 de junio de 2008), que tiene por objeto ofrecer a los Estados miembros una orientación más detallada sobre los principios en los que la Comisión pretende basar su interpretación de dichos artículo y su aplicación a las garantías estatales.

16. En relación con las garantías estatales individuales, la Comunicación indica que la Comisión considera que el cumplimiento de todas las condiciones que se expresan a continuación será suficiente para descartar la presencia de ayuda estatal, estableciendo en todo caso, tanto a nivel de garantías individuales como de régimen de garantías, opciones más simplificadas para las PYMES:

a) el prestatario no se encuentra en una situación financiera difícil.

b) el alcance de la garantía puede evaluarse adecuadamente en el momento de su concesión. Esto significa que la garantía debe estar vinculada a una transacción financiera específica, por un importe máximo fijo y por un período limitado;

c) la garantía no cubre más del 80 % del préstamo u otra obligación financiera pendiente; este límite no se aplica a las garantías que cubren obligaciones.

d) se paga por la garantía un precio basado en el mercado.

17. En relación con las PYMES, y a efectos del objeto del Proyecto, la normativa comunitaria contiene previsiones relativas a la propia definición de la figura (Recomendación de la Comisión Europea 2003/361/CE, de 6 de mayo de 2003 – DOUE L 124 de 20 de mayo de 2003), y a su consideración de situación de crisis (Reglamento (CE) nº 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías - DOUE 214, de 9 de agosto de 2008), a las que se refiere expresamente la Memoria Justificativa del Proyecto que se incorpora al expediente, y el propio texto articulado en su artículo 5 (Empresa en crisis).

18. Tal y como se menciona en el Acta de la reunión mantenida con los Servicios de la Comisión, que igualmente se incluye en el expediente, la delimitación de la figura de las PYMES, es relevante, en el sentido de que la propia Comisión

considera compatible con la normativa comunitaria, las previsiones del Proyecto dirigidas a tales empresas, mientras que en relación con las grandes empresas indica que el principio general es el de no ayuda. Sería por tanto deseable delimitar por una parte en el artículo 1 del texto los destinatarios principales de la norma, incluyendo la mención expresa a las PYMES, mención que se incluye con claridad en la Memoria justificativa y en otros artículos de la norma, y, por otra parte, tener en consideración tales criterios respecto a la concesión de las ayudas a los denominados grupos de empresas, en tanto en cuanto, en función de la configuración legal del grupo empresarial, pudieran exceder de las condiciones y criterios de la ayuda compatible.

19. A margen de lo expuesto, es preciso indicar que el texto del Proyecto de Decreto, es similar a los Decretos 127/2012, de 10 de julio; 416/2013, de 24 de septiembre; y 11/2014, de 17 de junio, con idéntico objeto, los cuales cumplían lo establecido en la citada Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE, por lo que, en principio, la iniciativa tramitada merece, con las prevenciones citadas, una opinión favorable desde la perspectiva de su compatibilidad con las previsiones comunitarias.

- Normativa autonómica de la CAPV:

20. El Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, recoge en su artículo 51.1, los extremos mínimos que deben incluir las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones, que son respetados en el Proyecto sometido a informe.

d) Examen del articulado.

21. El artículo 1 Objeto, expresa la finalidad de la norma, que se concreta en el establecimiento de un programa extraordinario de concesión de avales públicos a empresas o grupos de empresas de la CAPV, con especial incidencia en el mantenimiento del tejido industrial y del empleo, que les permita el acceso a la financiación, para la cobertura de las necesidades ordinarias derivadas de su tráfico mercantil (financiación de inversiones o capital circulante, tal y como expresa el artículo 3 Ayudas), detallándose en la norma las condiciones y procedimiento de acceso al sistema de avales. Tal y como hemos indicado anteriormente, sería conveniente que dicho precepto delimite los destinatarios principales de la norma por referencia a las PYMES, a las que posteriormente se hace referencia en los artículos 3 y 5.

22. Los artículos 2 Recursos económicos, y 4 Empresas beneficiarias, contienen las disposiciones generales en relación con tales aspectos, introduciendo el artículo 4 una delimitación positiva de la figura de empresa beneficiaria (“podrán ser beneficiarias...”). En este sentido, el artículo 5 Empresas en crisis, regula propiamente la delimitación negativa de las empresas beneficiarias, por relación a las previsiones contenidas en la normativa comunitaria, siendo un complemento del artículo 4, por lo que sería oportuno valorar su inclusión en dicho precepto, a efectos de clarificar en un solo artículo los posibles destinatarios de las ayudas.

23. El artículo 6 Proyectos financiables, constituye uno de los aspectos relevantes de la norma, en cuanto determina la consideración de un proyecto como susceptible de financiación. Se aprecia sin embargo una falta de concreción y una cierta indefinición en relación con los criterios que delimitan el acceso a la financiación, que se configuran a través de conceptos de difícil determinación, como son los referidos a “una importante financiación”, “alcance estratégico”; “especial relevancia”, o “acuerdos razonables de pago”, por lo que debería valorarse otorgar a los mismos una mayor concreción, a efectos de evitar una excesiva discrecionalidad por parte del organismo evaluador en la concesión de la ayuda.

24. En relación con el resto del articulado no se estima oportuno realizar observación alguna.

III.- CONCLUSIÓN

25. Se informa favorablemente, con las observaciones descritas en el presente informe, el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla un programa extraordinario de concesión de avales para la financiación empresarial.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.