



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 50/2020, DE 31 DE MARZO, POR EL QUE SE DESARROLLA EL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, PERSONAS EMPRESARIAS INDIVIDUALES Y PROFESIONALES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2020 PARA RESPONDER AL IMPACTO ECONÓMICO DEL COVID19**

---

34/2020 DDLCN - IL

## I.- ANTECEDENTES

Se elabora informe de legalidad respecto al Proyecto de Decreto de referencia, debiendo precisarse a la vista de la documentación remitida, que ni el texto del Proyecto de Orden de convocatoria que se adjunta, ni los proyectos de convenio aportados, precisan informe de legalidad de este Servicio Jurídico Central, por lo que su contenido no se analiza en el presente informe.

El informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, 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; y en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, y el art. 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, así como respecto a los



Programas económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones, realizados con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El borrador de Decreto se acompaña de la siguiente documentación:

(1) Memoria referida a las *Modificaciones del Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2020 para responder al impacto económico del COVID19* suscrita por el Viceconsejero de Economía, Finanzas y Presupuestos. Incluye Justificación Económica.

(2) Informe jurídico departamental relativo a las Modificaciones del Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2020 para responder al impacto económico del COVID 19

(3) Borrador de Orden del Consejero de Hacienda y Economía, por la que se modifica la Orden por la que se hace pública la primera convocatoria del Programa de Apoyo Financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para responder del impacto económico del COVID-19

(4) Adenda al Convenio entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Elkargi, S.G.R. por el que se articula el reafianzamiento del programa de apoyo a la financiación de pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2020 para responder al impacto económico del COVID 2019

(5) Adenda al modelo Convenio de colaboración a formalizar entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las entidades financieras colaboradoras para la instrumentación del programa de apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas del año 2020 para responder del impacto económico del covid19.

## II.- OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

El Proyecto de Decreto tiene por objeto la modificación del recientemente aprobado Decreto 50/2020, de 31 de marzo, por el que se desarrolla el Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2020 para responder al impacto económico del COVID-19.

Un programa dirigido a las personas y empresas señaladas en orden a facilitar su acceso a líneas de financiación que permitan cubrir sus gastos fijos de estructura en el actual contexto de crisis derivada de la propagación del virus “COVID19”.

La modificación que ahora se tramita se centra en extremos concretos del régimen fijado por el citado Decreto 50/2020, de manera que este se mantiene inalterado en sus notas esenciales. En síntesis, como ya se expuso en el informe de legalidad emitido en el curso de la tramitación de dicho Decreto, el acceso a la financiación se articula en el seno de un modelo de colaboración de la Administración con sociedades de garantía recíproca y entidades financieras, ya aplicado en ocasiones precedentes, que se instrumenta a través de la suscripción de convenios que plasman las relaciones jurídicas de los diferentes intervinientes en el proceso de conformidad con la norma reguladora.

Las concretas modificaciones que conforman el objeto del Decreto se centran principalmente (a) en la ampliación del volumen de ayudas previsto en el Decreto 50/2020, a la vista de una demanda que supera las previsiones iniciales en correspondencia con una grave crisis cuyo alcance último sigue siendo incierto, (b) en la incorporación, en tanto aprobada con posterioridad a aquel, de la mención expresa del denominado *Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayudas*, aprobado por la Comisión Europea en Decisión SA.56851 (2020/N), de 2 de abril, como marco en el que se ubican y (c) en aspectos del procedimiento dirigidos a mejorar su transparencia y las garantías de los interesados.

El presente informe se circunscribirá al examen de esas concretas modificaciones, si bien procede una observación previa en lo que se refiere al procedimiento de elaboración.

### III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

Es preciso en este punto un recordatorio del Informe de Legalidad emitido con ocasión de la tramitación del Decreto 50/2020, de 31 de marzo.

Se hizo entonces notar que, tratándose de una disposición de carácter general, no cabía obviar los trámites que la legislación impone en el procedimiento de elaboración de disposiciones de esa índole, sin perjuicio de la posibilidad de acudir, a la vista de las notorias circunstancias de excepcionalidad, a la tramitación de urgencia que esa legislación contempla.

El informe departamental reitera sin embargo el criterio entonces expresado, sosteniendo la naturaleza de acto administrativo del Decreto que, en su opinión, le exoneraba de someterlo al citado procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Esta divergencia ya fue objeto de análisis por esta letrada en el Informe de Legalidad citado, no en vano se refiere a un extremo cuya trascendencia no es precisamente menor al proyectarse sobre aspectos esenciales del procedimiento.

Se constata ahora que prevaleció la opinión expresada en el informe jurídico departamental, en un apartamiento del criterio expresado por este Servicio posible en los términos del Decreto 144/2017.

Así las cosas, no cabe sino reiterarnos en el contenido del Informe de Legalidad referido al Decreto 50/2020, a cuyo contenido expresamente nos remitimos.

### IV. EXAMEN DE LEGALIDAD

En relación con el contenido del borrador remitido, se efectúan las siguientes consideraciones:

1.-En relación con la nueva redacción que se propone para el art. 10 del Decreto 50/2020, se incorporan modificaciones que, según explica el órgano promotor, pretenden reforzar la transparencia en la tramitación de las solicitudes y en la toma de decisiones por parte de la entidad colaboradora.

El régimen que se ha definido para la gestión y decisión de lo que son ayudas de naturaleza pública no deja de revestir cierta complejidad. Se ha articulado un sistema de colaboración público-privado en el que el criterio especializado que aportaría la sociedad de garantía recíproca, cuyo ejercicio dice la norma se desempeña con autonomía, debe conciliarse con el respeto de los principios propios de la actuación administrativa y del procedimiento administrativo así como con la premisa de que el control último debe residenciarse en todo caso en el departamento competente.

Las previsiones ahora incorporadas parecen destinadas a reforzar estos aspectos propios de la actividad pública, de manera que el criterio técnico autónomo de la sociedad de garantía recíproca que plasma el Decreto debe aplicarse, y así añade expresamente el borrador, con el respeto de *los principios de objetividad, igualdad de trato y no discriminación a los solicitantes del aval*. Principios que el proyecto dice, con buen criterio, que la sociedad de garantía recíproca *se compromete a respetar*, si bien procedería adecuar el literal, más propio de un convenio de colaboración que de una disposición en la que ese respeto debe enunciarse de forma imperativa.

Nada puede objetarse, sino todo lo contrario, a la voluntad de clarificar y preservar las garantías de los solicitantes que no pueden sufrir merma en estas, ni ser colocados en una peor situación jurídica por el hecho de la intervención de entidades privadas en la gestión de estas ayudas.

En este sentido, la modificación propuesta contribuye a esa clarificación, si bien el régimen articulado no deja de suscitar alguna duda, que expondremos al hilo de un somero repaso del procedimiento tal y como quedaría tras la modificación propuesta.

(a) Formalizadas las solicitudes por los posibles beneficiarios, que deben presentarse ante la sociedad de garantía recíproca, a esta corresponde su análisis y evaluación (art. 10.1) de modo que, una vez concluido, *emitirá en su caso el “Documento de Autorización de Aval”* (art. 10.5).

La decisión es comunicada a la Viceconsejería competente que *dictará resolución administrativa favorable a la emisión del Documento de Autorización de Aval (...)* Asimismo, *con respecto a las operaciones de aval denegadas, la Viceconsejería emitirá una resolución motivando la denegación. Las resoluciones serán notificadas a la sociedad de garantía recíproca colaboradora, que a su vez las comunicará a las empresas o personas solicitantes a los efectos oportunos.*

El texto propuesto reserva el término *resolución*, a diferencia del texto vigente, para la actuación de la administración competente, siendo así que la sociedad de garantía recíproca adopta lo que el proyecto denomina, de manera diferenciada, la *decisión* previa.

El dictado de la resolución administrativa, sujeta en cuanto tal al régimen de recursos administrativos y contencioso-administrativos pertinente, entraña la sujeción a las garantías que al interesado ofrece la normativa administrativa. Las resoluciones denegatorias, necesariamente motivadas, permiten el control de lo actuado y de su adecuación a la normativa aplicable, compatible con un ámbito de discrecionalidad como corresponde a la aplicación de un criterio especializado y técnico en la decisión.

No se entiende que se prevea en el apartado 6 del art. 10 una resolución administrativa *favorable a la emisión del Documento de Autorización de Aval*, siendo así que este documento se ha emitido previamente, tal y como dispone el apartado 5 del mismo artículo. En puridad, el contenido de la resolución administrativa, favorable o desfavorable, trasciende ese concreto extremo avalista y entraña el acceso a un objeto más amplio y definido en el propio objeto de la norma, como es el acceso a las garantías y líneas de financiación prevista en el Decreto 50/2020, incluida la subvención de los intereses remuneratorios de los préstamos previstos en su art. 6. Ese sería propiamente el contenido de la resolución administrativa.



Se echa en falta una más completa regulación del procedimiento que culmina con la resolución administrativa. La decisión de la sociedad de garantía recíproca constituye el antecedente de la resolución administrativa. Una suerte de instrucción por esta entidad que culmina con su decisión y, a continuación, la resolución administrativa. En este diseño procedimental, no se detalla el proceder en un hipotético escenario de discrepancia de la administración con lo actuado por la sociedad de garantía recíproca. Piénsese en un supuesto en que la decisión de esta, favorable o desfavorable, atenta contra los principios de igualdad u objetividad. O que se advierta el incumplimiento de alguna previsión del régimen fijado por el Decreto. O incluso si se plantearan divergencias en el resultado del análisis técnico

(b) La regulación trasladada, como es procedente, garantiza propias del régimen legal en materia de procedimiento.

Cabe sin embargo alguna observación a la luz de ese régimen legal. Así, el supuesto del apartado 2 del artículo 10, en que se da por desistido al solicitante, debe ir acompañado de resolución administrativa en tal sentido a fin de evitar indefensión.

Por otra parte, no se articula trámite alguno de alegaciones, tal y como resultaría esencial en supuestos en que la decisión de la sociedad de garantía recíproca, previa a la resolución administrativa, es desfavorable.

En cuanto a la notificación de la resolución administrativa al interesado, conviene precisar de forma expresa en el texto del Decreto que su realización por la sociedad de garantía recíproca debe ajustarse al régimen previsto en la Ley 39/2015.

(c) Suscita confusión el apartado 3 del art. 10, en la nueva redacción, que señala:

*3.- La sociedad de garantía recíproca colaboradora del programa comunicará al Departamento de Hacienda y Economía la relación de las peticiones o solicitudes inadmitidas con carácter previo a la concesión o no del aval, con indicación de la causa que ha motivado la no aceptación de la solicitud. Todo ello, sin perjuicio de que el Departamento de Hacienda y Economía pueda requerir a la sociedad de garantía*

*recíproca la información complementaria que considere necesaria para su comprobación.*

Esta previsión se liga al propósito, según reza la Memoria, de precisar el procedimiento a seguir con relación a *las solicitudes inadmitidas, de cara a salvaguardar los derechos que les asisten a las empresas o personas solicitantes*. Explica el Informe de la Asesoría Jurídica *que se incorpora, en garantía de la transparencia y los derechos de las personas beneficiarias, una fase de admisión previa a la concesión.*

La lectura del precepto y la documentación que acompaña al proyecto no permiten vislumbrar el concreto alcance de esta disposición. Se desconoce si se quiere perfilar una suerte de inadmisión a trámite, que solo sería posible en los términos previstos por el art. 88. 5 Ley 39/2015 y que precisaría de la correspondiente resolución administrativa que posibilitara el ulterior recurso.

O si, de otra manera, lo que se pretende es articular una intervención por parte de la Administración, que se intercala en el momento previo a la decisión sobre el aval por parte de la sociedad de garantía recíproca. Una intervención cuya virtualidad, a falta de mayor explicación, no se entiende, toda vez que la decisión de no autorización del aval será conocida y susceptible de control en el marco del dictado de la resolución administrativa que pone fin al procedimiento, observación que cabe vincular a las efectuadas en líneas precedentes respecto a la falta de claridad regulatoria en esta última fase del procedimiento en la que se dicta la resolución, en concreto respecto al alcance del control respecto a la decisión de la sociedad de garantía recíproca, además de lo apuntado respecto a la falta de un trámite de alegaciones de los interesados.

2.- Respecto a la **modificación planteada en relación con el art. 13 del Decreto 50/2020**, se amplía el ámbito de la reclamación que cabe formular en el marco del presente Decreto ante el Departamento de Hacienda y Economía.



Previsto en el Decreto 50/2020 en relación a la actuación de la sociedad de garantía recíproca, se propone ahora la posibilidad de formular reclamación igualmente en relación con la actuación de las diferentes entidades financieras.

Se trata de una previsión razonable, toda vez que ofrece un procedimiento al que podrán recurrir en su caso los interesados que entiendan incumplido el régimen que para el conjunto de entidades colaboradoras resulta del Decreto, y que al Departamento competente corresponde resolver como titular que es de la potestad de control de su correcta aplicación por aquellas.

Sería oportuno aprovechar la modificación para perfilar con mayor concreción la regulación de este procedimiento de reclamación, ahora limitada a fijar su carácter contradictorio.

3.- Finalizaremos con una breve referencia a **la nueva redacción del art. 14 del Decreto 50/2020**, en que se puede hacer constar que las consecuencias vinculadas a la inexactitud y falsedad en el contenido de las declaraciones responsables, lo son sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales en que por tal motivo se pueda incurrir.

A su vez cabría, a fin de procurar una mayor claridad a la disposición, definir lo que se entiende por *subvención bruta equivalente implícita*, con el desglose de conceptos que pueden integrar su cuantificación.

Este es mi informe que emito a quince de mayo de 2020, y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.