



**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, PERSONAS EMPRESARIAS INDIVIDUALES Y PROFESIONALES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2016; ORDEN DEL CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANZAS, 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; PROPUESTA DE ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE APRUEBA LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CAE Y ELKARGI, S.G.R. Y OINARRI, S.G.R., RESPECTIVAMENTE, EN LOS QUE SE ARTICULA EL REAFIANZAMIENTO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA FINANCIACIÓN DEL AÑO 2016; Y EL CONVENIO DE COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, PERSONAS EMPRESARIAS INDIVIDUALES Y PROFESIONALES AUTÓNOMAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE FONDOS DEL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A PYMES Y AUTÓNOMOS. (Tramitagune DNCG\_DEC\_82174/2015\_05**

---

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

### **INFORME**

Los proyectos epigrafiados en el encabezamiento tienen por objeto, respectivamente, regular el Programa de Apoyo Financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2016; publicar la primera convocatoria del programa en este ejercicio; y aprobar los Convenios con ELKARGI, S.G.R. y OINARRI, S.G.R. por los que se articula el reafianzamiento del programa de apoyo financiero; y establecer los acuerdos de

colaboración de la Administración de la CAE con las entidades de financieras para la instrumentación de fondos del presente programa de apoyo financiero.

Son objeto, por tanto, del presente informe los siguientes proyectos:

1º Decreto por el que se desarrolla el Programa de Apoyo Financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2016.

2º Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas, por la que se hace pública la primera convocatoria en 2016 del Programa de Apoyo Financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, regulado por el Decreto que desarrolla el citado programa.

3º Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se aprueba la formalización de los Convenios entre la Administración de la CAE y OINARRI, S.G.R y ELKARGI, S.G.R., respectivamente, por los que se articula el reafianzamiento del programa de apoyo a la financiación en el año 2016.

4º Modelo del Convenio de Colaboración entre la Administración de la CAE y las Entidades Financieras (que se suscribirá de forme individual para cada una de ellas) para la instrumentación de fondos del programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas.

## **I.- DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, PERSONAS EMPRESARIAS INDIVIDUALES Y PROFESIONALES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2016.**

El Decreto proyectado tiene por objeto constituir una línea de financiación destinada a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas regulando las condiciones y el procedimiento de acceso a la misma. Esta línea tiene como finalidad permitir el acceso a la financiación bancaria para atender sus necesidades de liquidez y de financiación de capital circulante, y supone asimismo una continuación de los programas de apoyo implementados en este ámbito en años anteriores. Así, este programa es continuación de otros programas implementados en pasados ejercicios, siendo en ese sentido el más reciente el establecido mediante el Decreto 4/2015, de 20 de enero (BOPV nº 20, de 30 de enero de 2015).

Debe resaltarse que todas las operaciones de préstamo que se formalicen estarán avaladas en su integridad (artículo 4) por una Sociedad de Garantía Recíproca. Para ello la Administración de la CAE y las Sociedades de Garantía Recíproca suscribirán sendos Convenios (que serán analizados en un apartado posterior del presente informe) que dotarán de un sistema de contragarantías a las operaciones financieras avaladas por las citadas Sociedades (reafianzamiento y fondo dinerario y derecho real de prenda).

Por otra parte, antes de examinar el contenido del Decreto tramitado, procede recordar que la presente norma se tramita en un momento en que se encuentra vigente la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2016. Así, procede traer a colación el contenido de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 9.2 de la citada Ley que señala que *las operaciones de reafianzamiento podrán también dar cobertura financiera a cualesquiera líneas plurianuales de financiación a personas empresarias individuales y profesionales autónomas y pequeñas y medianas empresas para atender necesidades de circulante, renovación de deuda a corto plazo en deuda a medio y largo plazo y, en su caso, aquellas actuaciones de naturaleza financiera que supongan una aceleración de sus planes de inversión que tengan lugar a lo largo del año 2016 a través de los programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.*

La dotación máxima del reafianzamiento al que se refiere este número será de 600.000.000 de euros, que no debe confundirse con la referencia al volumen de operaciones financieras recogido en el artículo 12 del Decreto proyectado y que en todo caso tiene un importe máximo similar.

La memoria obrante en el expediente señala lo siguiente:

*"Dicho texto, en caso de aprobarse en los términos actuales, habilita expresamente para llevar a cabo el programa ahora pretendido toda vez que tanto el objeto del Decreto propuesto (artículo 1) como las actuaciones y situaciones financiables a las que se refiere (artículo 3) no traspasan ese marco ni en concepto, ni en condiciones ni en importe, haciendo factible que tanto la financiación del circulante de las empresas y empresarios individuales y autónomos... que se considera adecuada."*

Procede advertir, en todo caso, que la limitación cuantitativa que se establece no sólo incluye a las operaciones de reafianzamiento que se prevén en el presente programa, sino también, en nuestra opinión, al reafianzamiento de avales otorgados por las SGRS por otros Convenios y también las operaciones destinadas a garantizar los préstamos concedidos por la sociedad Luzaro EFC a las empresas vascas, tal y como se recoge en el primer párrafo del artículo 9.2 de la Ley 9/2015, de 23 de diciembre.

Dentro de las intervenciones preceptivas en el procedimiento de aprobación del Decreto, cabe señalar que el Departamento promotor de la iniciativa ha incoado el oportuno expediente, y que en el expediente remitido obran los informes de legalidad correspondientes, por lo que esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del Control económico-normativo del proyecto, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su normativa de desarrollo.

En base a todo lo anterior, resulta procedente efectuar las observaciones siguientes:

1. Al igual que en los pasados ejercicios, el presente programa de Apoyo Financiero posibilita a las pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas el acceso a dos tipos de productos financieros, que aparecen yuxtapuestos, ya que la obtención de uno de ellos (el aval) posibilita la obtención del otro (el préstamo):

- La línea de financiación se traduce en el acceso a la financiación bancaria, para la cobertura de las necesidades de liquidez y financiación de capital circulante (artículo 1), lo cual viene reflejado igualmente en el artículo 3 referido a las situaciones financiables.

El artículo 6 del proyecto establece las características de los préstamos, precisándose el tipo de interés, el plazo de amortización (3, 5 o 7 años, con uno opcional de amortización), la cuantía de los mismos (en función de las características de la empresa o persona solicitante) y la disponibilidad de los mismos.

Lo más relevante, que debe ser subrayado en el presente trámite, es que, con respecto al año precedente se introduce una modificación relativa a las condiciones de los préstamos objeto del convenio, adaptando el coste de los préstamos mediante la reducción de los diferenciales respecto al Euribor respecto al año precedente (en 2015 el tipo de interés máximo era el Euribor más un 2%, un 2,25% o un 2,5%, dependiendo del plazo) a niveles inferiores y más acordes con la relajación experimentada en el último ejercicio en esta materia. Asimismo, al igual que en el pasado ejercicio, su indexación a la duración de los préstamos y, consiguientemente, el establecimiento de un interés diferenciado por plazo permite aprovechar en mayor medida esa bajada de tipos al adecuarse de forma más precisa el diferencial propuesto a cada uno de los plazos seleccionados, siendo por tanto más acentuada su correlativa minoración cuanto más breve sea el plazo del préstamo:

<b>Plazo (en años)</b>	<b>Diferencial máximo sobre el Euribor aplicable</b>
3	1,00%
5	1,25%
7	1,25%

Por otro lado, el límite inferior del importe de los préstamos a conceder a las personas empresarias individuales y profesionales autónomas, se mantiene para el presente ejercicio en 5.000 euros.

Debe recalcar, por otra parte, que las SGRs desempeñan un papel relevante en la determinación exacta de la cuantía y del plazo de los préstamos a conceder, ya que el artículo 3.2 del Decreto proyectado faculta a estas sociedades para determinar el importe y el plazo de la operación de financiación objeto de garantía, adecuándose en la medida de lo posible a las demandas de las personas solicitantes.

La articulación de la financiación exigirá a la Administración de la CAE la suscripción de Convenios de Colaboración con las entidades financieras para la plena operatividad de

la línea de financiación que adoptará la forma, como hemos señalado, de préstamos amortizables. El borrador del citado Convenio será informado en un apartado posterior del presente informe de control económico-normativo.

Como novedad, ya no se prevé la posible suscripción de Convenios a tres bandas, entre la Administración de la CAE, las Entidades Financieras y las Entidades de Previsión Social Voluntaria, al objeto de que estas últimas puedan proveer financiación mediante la figura de depósitos bancarios en las entidades financieras colaboradoras en el programa de financiación en activos que resulten aptos para la materialización de sus inversiones.

Como novedad, respecto a años anteriores se ha eliminado la previsión que se contemplaba de formalizar convenios a tres bandas, entre la Administración de la CAE, las Entidades Financieras y las Entidades de Previsión Social Voluntaria, al objeto de que estas últimas puedan proveer financiación mediante la figura de depósitos bancarios en las entidades financieras colaboradoras en el programa de financiación en activos que resulten aptos para la materialización de sus inversiones. De acuerdo con la memoria justificativa, dicha supresión obedece a que dicha posibilidad, contemplada en los anteriores programas de apoyo financiero, no llegó a utilizarse, razón por la que no se considera oportuna ni necesaria su continuidad para este ejercicio.

- Todas las operaciones de préstamos y de créditos formalizados estarán avaladas por una Sociedad de Garantía Recíproca de las operantes en la CAE. A estos efectos se suscribirán por esta Administración sendos Convenios con dichas Sociedades que dotarán a éstas de un sistema de garantías (reafianzamiento) a las operaciones financieras avaladas inicialmente. Por consiguiente, estos Convenios con las Sociedades de Garantía Recíproca serán posteriores a la aprobación del Decreto, y, al igual que los Convenios con las Entidades Financieras, también serán informados en el presente trámite de control económico-normativo, ya que constituyen elementos necesarios que ensamblan y complementan lo dispuesto en el presente Decreto regulador del programa, de forma que sin los citados Convenios lo previsto en la presente norma carecería de la correspondiente operatividad.

**2.** Por tanto, la conjunción de las dos medidas anteriores es la que permite a las empresas obtener la financiación adecuada mediante la obtención de préstamos por parte de las Entidades Financieras.

Una primera reflexión a este respecto consiste en examinar si la financiación que se articula (los préstamos) puede tener la consideración de subvención o de ayuda en los términos establecidos en el Título VI del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre. En ese sentido, ha de concluirse que, pese al amplio concepto de ayuda o subvención recogido en la misma (frente al más restrictivo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), no se incluye en dicho concepto el referido acceso a una financiación no pública mediante la posibilidad de acceder a un préstamo que en las condiciones existentes en el mercado financiero posiblemente no se obtendría (todo ello sin perjuicio de lo que más adelante se

dirá respecto de los préstamos del IVF). Lo más relevante para poder extraer esta conclusión es la inexistencia de una disposición de fondos públicos, ya que van a ser los Establecimientos Financieros los que concedan *strictu sensu* los préstamos en el marco de los acuerdos de colaboración suscritos con la Administración de la CAPV, sin perjuicio igualmente de lo que luego se mencionará en relación con la Disposición Adicional en referencia al Instituto Vasco de Finanzas.

Ahora bien, el hecho de que pueda interpretarse que no resulta de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, obliga a buscar, en una interpretación analógica, si existe alguna regulación de supuestos similares. En ese sentido, como ya apuntábamos en nuestros informes anteriores respecto de este programa, la Disposición Adicional sexta de la Ley General de Subvenciones, en referencia a los créditos concedidos por la Administración a particulares sin interés o con interés inferior al de mercado (cabe insistir que no es el mismo supuesto que el que ahora se examina), establece que *dichos créditos se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las prescripciones de esta ley que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones, en particular, los principios generales (publicidad, concurrencia y objetividad), requisitos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, y procedimiento de concesión*, lo cual, pese a las evidentes diferencias, puede constituir una pauta que permita también en el supuesto que ahora se analiza examinar el Decreto proyectado desde la óptica de los principios reguladores de la normativa subvencional y también desde la exigencia al presente programa de fomento de que reúna unos contenidos mínimos en relación con los citados principios. Un precedente de esta problemática nos la podríamos encontrar también en la normativa de viviendas de protección pública, en la que se prevé la posibilidad de acceder a la financiación cualificada a conceder por las entidades financieras, pero sin que los destinatarios de las ayudas obtengan ningún tipo de ayuda en forma de subvenciones o de subsidiación de puntos de interés.

En base a lo anterior, no resulta extraño en ese sentido encontrar determinadas previsiones normativas en el proyecto que guardan una notable semejanza con los contenidos que se recogen en programas subvencionales de esta Administración, como puede ser la exigencia de determinados requisitos a las entidades y personas beneficiarias, la tramitación de convocatorias (para fijar el importe total de la financiación, el plazo y el lugar para la presentación de solicitudes y demás aspectos procedimentales, y la relación de SGRs y de entidades financieras operativas en el programa -artículo 7-); el procedimiento y formalización de las operaciones de préstamo (artículos 8, 9, 10 y 11); y las situaciones de agotamiento de la línea de financiación (artículo 12) que se establece en un máximo de 600 millones de euros, que actúa como límite máximo del programa.

Somos conscientes de que en este apartado no hemos examinado el mecanismo procedimental para establecer la cuantía de cada uno de los préstamos, lo cual lo postergamos a un apartado posterior de este informe en aras a una mayor claridad expositiva.

**3.** En relación con los avales que concedan las SGRs, ha de indicarse de entrada que en el apartado 7 de la exposición de motivos del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco se señala de forma expresa que *menção especial hay que realizar respecto de los avales y otras garantías que puedan concederse por la Administración General de la CAE que, si bien encajan dentro del concepto amplio de las ayudas o subvenciones utilizado por esta Ley, gozan de su propia regulación específica por lo que se ha optado por su exclusión del ámbito de la presente norma. No obstante, les serán de aplicación a los beneficiarios de los avales y garantías de las condiciones generales exigidas para obtener una subvención, reguladas en el artículo 50 de esta Ley. Igualmente la Administración, cuando utilice las garantías como instrumento de fomento, deberá atender a los principios que se prevén en el artículo 49 en la medida que sean compatibles con la naturaleza de las garantías.*

Se podrá objetar que los avales no son concedidos por la Administración de la CAE, pero dado el carácter instrumental que en el diseño del programa de fomento se otorga a las Sociedades de Garantía Recíproca, parece razonable que también se apliquen a esta concesión de avales que se regula en el Decreto tramitado los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, máxime cuando la autonomía de la SGR aparece autolimitada por lo dispuesto en el Decreto proyectado y en los Convenios que suscriban dichas Sociedades.

Otro aspecto relevante es que el proyecto remitido establece en su artículo 5 las características y condiciones de las operaciones de aval, a las que necesariamente deberán someterse las SGRs, máxime cuando idéntica previsión se recoge en los Convenios que suscriban estas Sociedades.

Finalmente, no puede ignorarse que los citados avales son objeto de reafianzamiento parcial por la Administración de la CAE, de forma que, aunque *prima facie* las destinatarias son las SGRs, los beneficiarios finales lo constituyen las empresas y personas solicitantes de financiación. Por ese motivo, esta Oficina de Control Económico se pronuncia a favor de la aplicación a dichas empresas beneficiarias de lo dispuesto en la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, en especial las previsiones contenidas en su artículo 39, que equipara los requisitos a exigir a las personas beneficiarias de garantías públicas a los establecidos para la obtención de subvenciones.

**4.** Los aspectos procedimentales, habida cuenta sus peculiaridades y que constituyen uno de los aspectos nucleares del proyecto, han de ser objeto de análisis en un apartado diferenciado. Los trámites más relevantes son los que recogemos a continuación:

- El procedimiento se inicia a solicitud de las empresas y personas interesadas mediante la presentación de la solicitud según los modelos que se incorporan como Anexos del Decreto, y adjuntando la documentación que se recoge en el artículo 8 del proyecto.

- Estas solicitudes, sin perjuicio de que la información se pueda recabar en la sede electrónica y en el servicio Zuzenean, han de presentarse en las Sociedades de Garantía Recíproca colaboradoras de acuerdo con el Convenio que suscriban con esta Administración. En este trámite, y en los posteriores, se puede apreciar el papel relevante que asumen estas sociedades, recordando que ni la financiación que obtienen las beneficiarias ni los avales que concedan estas SGRs son subvenciones *strictu sensu* y por lo tanto no procede situar la recepción de las solicitudes en el ámbito subvencional (aunque si hemos propugnado, entre otros extremos, la aplicación de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad de dicha normativa), al mismo tiempo de que no puede otorgarse a las mismas la condición de entidades colaboradoras en la forma regulada en nuestra normativa subvencional.

- Entre la documentación a presentar con la solicitud, es relevante en este momento la correspondiente a la memoria descriptiva de las necesidades de financiación del pasivo exigible, que sirve de base a la Sociedad de Garantía Recíproca para determinar el importe de la financiación a conceder, que podrá ser el inicialmente solicitado o el que resulte de los ajustes que se deriven del análisis de la memoria financiera presentada.

- En relación con el examen de la documentación, la SGR podrá requerir a la empresa solicitante documentación complementaria que considere necesaria para la adecuada comprensión, evaluación y tramitación de la solicitud presentada. No se entiende, sin embargo, que en el artículo 8.4 del proyecto se asigne también la misma función al Departamento de Hacienda y Finanzas, por lo menos en ese momento procedimental, aunque el mismo puede estar vinculado con el formulario C2 que ha de ser aprobado por dicho Departamento.

- Asimismo en relación con la documentación a presentar, tanto en los formularios que se recogen en los Anexos del proyecto como expresamente en el artículo 8 del Decreto, se prevén determinadas declaraciones responsables.

A este respecto, procede traer a colación lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en relación con las declaraciones responsables. Así, su apartado 3 señala que *"las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas"*. Nos estamos refiriendo en este momento a las numerosas declaraciones responsables que se recogen en los formularios F2P y F2A (que en alguno caso contradicen lo dispuesto en el artículo 8, e incluso, lo establecido en los formularios F1P y F1A). En ese sentido, en el ámbito subvencional el artículo 50.6 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco ha acotado el ámbito de las declaraciones responsables a la comunicación que se plantea sobre las ayudas solicitadas o ya percibidas, y a las declaraciones responsables específicamente vinculadas a la existencia



de un procedimiento de reintegro o sancionador abierto, o bien a la existencia de una determinada sanción o prohibición.

Por consiguiente, en consonancia con el mandato establecido en el artículo 71 bis referenciado que apela a la legislación correspondiente, éste sería el ámbito de aplicación de las declaraciones responsables en materia subvencional. Siguiendo, por consiguiente, el criterio expuesto anteriormente sobre la aplicación analógica de la normativa subvencional en el presente programa de financiación, no parece resultar admisible la ampliación que se plantea en cuanto a la utilización de la fórmula de una declaración responsable para la acreditación de un buen número de otros requisitos, máxime cuando ello no se ha sido justificado en modo alguno en la memoria.

Es más, todo ello se propone sin una previsión expresa de comprobación, control e inspección por parte del citado Departamento, pese a lo establecido en el ya citado artículo 71 bis. Una excepción, sin embargo, la constituye lo establecido en el mencionado artículo 8 del Decreto proyectado, cuando, al establecer la posibilidad de presentar una declaración responsable en relación con el cumplimiento de los requisitos de PYME de la empresa solicitante, incluye una potencial comprobación de la veracidad de los datos contenidos en dicha declaración responsable. Ahora bien, esa mención a una genérica “*visita de inspección*” (se supone que a realizar por la SGR) debería gozar en nuestra opinión de una mayor concreción en el texto proyectado.

- Pese a que esta Oficina de Control Económico, como venimos señalando, es favorable a la aplicación de los principios inspiradores de la concesión de subvenciones, la previsión contenida en el artículo 8.3, que establece que “*si el solicitante falseara cualquiera de los datos incluidos en la declaración anteriormente mencionada, se verá sometido al régimen sancionador, tanto administrativo como penal, vigente*”, puede resultar excesiva. Así, como en este ámbito resulta de aplicación el principio de reserva de ley, el expediente tramitado se debería haber examinado con mayor grado de profundidad la conformidad a Derecho de esta previsión, que ya fue apuntada en nuestro informe de 20 de enero de 2015. No ha de obviarse, en todo caso, que las empresas solicitantes son en última instancia, como ya se ha indicado, las beneficiarias del reafianzamiento parcial por parte de la Administración de la CAE a las SGR.

- Concluido el análisis, la SGR emitirá en su caso el documento de Autorización de Aval. A estos efectos dicha sociedad gozará de autonomía para la concesión o denegación de las solicitudes de aval que reciba, así como la exigencia de contragarantías reales o personales (habrá que entender que se exigen a la empresa solicitante, al parecer en el entendimiento de que el reafianzamiento que se prevé pueda no resultar bastante). Para ello se deberán tener en cuenta los criterios de análisis y decisión utilizados habitualmente en su actividad avalista, siendo éste el parámetro para medir una hipotética arbitrariedad de la SGR en la concesión de avales en este programa.

- Ello sin embargo, en los Convenios que se prevén suscribir con las SGRs se establece que estas sociedades comunicarán al Departamento de Hacienda y Finanzas, con carácter previo a su formalización, el número, importe y características de las

operaciones de aval autorizadas al amparo de dichos Convenios. Con posterioridad se remitirá por dicho Departamento a la SGR correspondiente la "toma de razón" de las operaciones propuestas según el modelo anexo C2, lo que en definitiva posibilitará la emisión del documento de Autorización de aval (C3).

Estos trámites no se encuentran recogidos en el artículo 10 del Decreto proyectado, constatándose por ello que el citado artículo no regula en su totalidad el procedimiento de concesión de cada aval, ya que se limita a señalar que una vez concluido el análisis de la solicitud la SGR emitirá en su caso el documento de Autorización de aval, no citando entre los pasos intermedios el correspondiente a la toma de razón de las operaciones propuestas (C2), lo cual es trascendente porque es el que determina con exactitud cuál es la actuación de esta Administración en este procedimiento complejo. Esto debe ser subsanado, lo que además serviría para adecuar lo dispuesto en el Decreto a las previsiones de los Convenios con las SGRs.

Esta observación, ya formulada en pasados ejercicios, no ha sido atendida por el Departamento promotor y sin que tampoco se hayan aportado las razones para su no atendimiento.

Se advierte además que en el Decreto se establece que el "Documento de Autorización de Aval" se notificará simultáneamente a la empresa o persona beneficiaria, a la Entidad Financiera colaboradora y al Departamento de Hacienda y Finanzas, habiéndose incluido en el modelo de Convenio con las SGRs (cláusula tercera) idéntica previsión.

- Una vez aprobado el aval (artículo 11) y remitido éste a la entidad financiera correspondiente, la entidad solicitante procederá a la formalización de la citada operación, en principio, con la entidad financiera a la que se ha remitido el documento de aval. Por otra parte se ha mantenido en el presente ejercicio la previsión (artículo 11.3), antes contenida exclusivamente en los Convenios con las SGRs, de que las operaciones de préstamo deberán ser formalizadas en un plazo máximo de tres meses desde la fecha de emisión (nuevamente debemos indicar que sería mejor utilizar la expresión "*fecha de notificación*") del "Documento de Autorización de Aval". Ahora bien, en dicho apartado del artículo 11 se hace referencia únicamente al reafianzamiento cuando debería probablemente utilizarse una formulación más general que se cohoneste con la terminología que se utiliza en los Convenios con las SGRs.

**5.** A modo de resumen, procede aclarar el papel que juega cada agente en el presente programa de apoyo financiero:

**a) Beneficiarios:** Es el artículo 2 del Decreto proyectado en el que se determina que serán las pequeñas y medianas empresas, y también las personas empresarias individuales y las profesionales autónomas las beneficiarias del programa, si bien se establecen algunas exclusiones. Entre ellas caben destacar las establecidas en los apartados 2 y 4 del artículo 39 de la Ley 8/1996, de Finanzas de la CAE. La primera de ellas establece que los beneficiarios de las garantías deberán reunir las condiciones

generales exigidas para la obtención de subvenciones (incluidas por tanto las de estar al corriente con las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social). La segunda exclusión dispone que no podrá concederse garantía a favor de quien haya incumplido una obligación garantizada por la Administración de la CAE o de sus organismos autónomos dando lugar a que éstos hayan hecho frente a la misma, mientras no se haya extinguido la obligación de indemnizar al garante. Estas exclusiones son admisibles en el entendimiento de que los solicitantes de la financiación son los beneficiarios finales de las operaciones de reafianzamiento.

Deben considerarse, por otra parte, excluidas las empresas que estén incursas en un procedimiento de insolvencia colectiva o que reúnan los requisitos para encontrarse sometido a un procedimiento de insolvencia colectiva a petición de sus acreedores en virtud de las normas concursales, así como los entes y sociedades públicas, las entidades sin ánimo de lucro que no realicen actividad económica, las entidades financieras y aquellas vinculadas a actividades de naturaleza inmobiliaria.

Por otra parte, procede subrayar que, para el presente ejercicio, no se ha incluido en el articulado del decreto la previsión de que el otorgamiento de un aval en virtud de este programa de apoyo financiero requiera que el beneficiario ostente la condición de socio de la sociedad de garantía recíproca concedente de la operación. Sin embargo, aunque ya no se incluya dicha exigencia en el texto del decreto, hay que recordar que, de acuerdo con la cláusula primera de los convenios a suscribir con las sociedades de garantía recíproca, el objeto de los mismos es el reafianzamiento público del riesgo asumido por dichas sociedades, derivado de las garantías otorgadas “a sus socios”.

Debe subrayarse que el proyecto de Decreto establece en su artículo 14 que, si como consecuencia de las actuaciones de comprobación, investigación e inspección que realice el Departamento de Hacienda y Finanzas, se comprobara la existencia de algún tipo de incumplimiento por parte de las empresas y personas beneficiarias se comunicará tanto a la SGR como a la entidad financiera correspondiente para que procedan a la anulación de la financiación que exigirá que la persona o empresa beneficiaria renuncie a la operación mediante su amortización anticipada. En todo caso, para reforzar esta previsión, esta Oficina de Control Económico plantea nuevamente que la misma debería ser incluida de forma expresa en las pólizas de los préstamos que se formalicen.

**b) Sociedades de Garantía Recíproca:** Desempeñan el papel más relevante en el presente programa. Estas sociedades reciben las solicitudes de las empresas para acogerse al programa; las examinan; requieren en su caso subsanación; gozan de autonomía para la concesión de las solicitudes de aval. Con posterioridad remiten la documentación correspondiente (“Documento de autorización del aval”, modelo de anexo F4 del Decreto proyectado, que ha de coincidir con el modelo C3 de los convenios a suscribir con las SGRs) para la formalización y abono del préstamo, lo que conlleva la determinación de su cuantía.

Es decir, también aquí hay que distinguir dos operaciones aunque estén imbricadas internamente:

- Las concesiones de avales que efectúan las Sociedades de Garantía Recíproca, si bien en la forma y con las condiciones establecidas en el presente Decreto, a las que voluntariamente se adherirán las sociedades actuantes en la CAE mediante la suscripción de los correspondientes Convenios de Colaboración.

Ya se ha indicado que la concesión de avales se ubica en el ámbito de la autonomía de las SGRs, si bien es una autonomía autolimitada voluntariamente con la suscripción de un Convenio, en el que se garantiza que la concesión de los avales se realice en el respeto de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

En todo caso, puede surgir el interrogante de qué sucederá con la concesión de una garantía sin atender a las condiciones del Decreto o del Convenio suscrito con la Administración de la Comunidad Autónoma, aunque ello resulte bastante improbable. Si ello fuera así dicho aval no computaría como una garantía de la establecidas en presente programa de apoyo financiero (no se incluiría además en el listado de operaciones aceptadas para su reafianzamiento), y la resolución de la discrepancia se resolvería ejercitando las facultades de comprobación, investigación e inspección que se asignan a la Administración de la CAE en los Convenios a suscribir con las SGRs. Sobre las posibilidades de resolución/revocación de la contragarantía, en determinadas situaciones, nos remitimos a lo que en ese sentido señalaremos en el apartado III.6 del presente informe.

También procede indicar que no se ha incluido finalmente en el proyecto de Decreto previsión alguna en relación con la constitución de una Comisión de Seguimiento, lo que puede suponer que la posición del Departamento de Hacienda y Finanzas en la resolución de potenciales divergencias con las SGRs resulte más relevante. Dicha previsión también se eliminó el pasado ejercicio atendiendo a las recomendaciones del informe jurídico, por considerarse suficientes para el seguimiento y evaluación del programa las previsiones contenidas en los convenios con las sociedades de garantía recíproca y las entidades financieras relativas a la supervisión y obligaciones de información (cláusulas quinta y octava, respectivamente).

El mismo mecanismo de resolución de conflictos sería el utilizable ante las quejas formuladas por empresas porque su solicitud no ha sido atendida en tiempo y forma por la SGR a la que se han dirigido. En un apartado posterior se desarrollará este aspecto.

- El acceso a la financiación a través de operaciones de préstamo se produce mediante el procedimiento ya mencionado recogido en el artículo 11 del proyecto, de forma que recibido el documento de autorización de aval, la entidad financiera ha de conceder necesariamente la financiación en base a los compromisos asumidos por la citada entidad financiera en el Convenio suscrito con la Administración de la CAE. Si en todo caso se produjese una negativa por parte de la entidad financiera para conceder la citada financiación o para concederla sólo parcialmente, habría que ejercitar las facultades de comprobación, investigación e inspección que se asignan a la Administración de la CAE en los Convenios a suscribir con las entidades financieras, toda

vez que no existe previsión como ya se ha indicado para la constitución de una Comisión de Seguimiento.

**c) La Administración de la CAE**, a través del Departamento de Hacienda y Finanzas, actúa en la concesión de avales, mediante operaciones de reafianzamiento a las SGR y el establecimiento de un derecho real de prenda sobre un fondo dinerario (este extremo no está recogido expresamente en el Decreto, pero sí explicitado en cada una de los Convenios a suscribir con cada una de dichas sociedades), los cuales constituyen el sistema de contragarantías que se menciona en el artículo 4.1 del Decreto. En todo caso, esta Oficina de Control Económico entiende nuevamente que estas dos formas de contragarantías que se prevén deberían encontrar acomodo expreso en el proyecto tramitado.

Por otra parte, ya se ha mencionado que las potenciales empresas beneficiarias pueden formular reclamaciones ante el Departamento de Hacienda y Finanzas sobre las actuaciones de las SGRs y/o entidades financieras (artículo 13), lo que exige efectuar un somero análisis sobre la capacidad de revisión de los actos de estas Sociedades y/o entidades financieras en el presente Programa. Lógicamente, un planteamiento estimatorio de la reclamación formulada no puede conducir automáticamente a la concesión del aval, en el caso que la SGR no se avenga a su concesión, por lo que habría que acudir a los mecanismos de resolución de conflictos entre Administración y SGRs antes señalados e, incluso, a la extinción del Convenio suscrito con la Administración.

La previsión de presentación de reclamaciones está recogida en el artículo 13 del proyecto, las cuales culminan con una resolución del Viceconsejero de Hacienda y Política Financiera, lo que posibilita, ante una desestimación total o parcial por dicho órgano de la reclamación formulada, continuar reclamando en la vía administrativa. Ello sin embargo, el Departamento promotor de la iniciativa deberá examinar las objeciones contenidas en el informe de legalidad en relación con la responsabilidad patrimonial en la que podría incurrir la Administración ante determinadas sentencias judiciales.

Por otra parte, otra de las facultades relevantes reservada a la Administración de la CAE, a través del Departamento de Hacienda y Finanzas es la prevista en el artículo 12 del proyecto, en relación con el agotamiento en la línea de financiación. Así, el Viceconsejero de Hacienda y Política Financiera deberá publicar esta circunstancia en el BOPV, si bien procede indicar que no sólo deberá hacerlo si se agotara el importe de máximo de financiación previsto (600 millones) sino también cuando ello se produzca en las Órdenes de convocatoria contempladas en el artículo 7, y en relación con los dos límites que se establezcan según las dos tipologías de destinatarios de la financiación que se establece.

Por último, el artículo 38.1 de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de Euskadi, establece que es el Consejo de Gobierno el que ha de aprobar y, en su caso, modificar, la concesión de garantías, a propuesta del Departamento interesado. En ese sentido, procede analizar si las actuaciones que se asignan al Consejo de Gobierno pueden considerarse bastantes para el cumplimiento de lo establecido en la citada ley.

Así, dicho órgano, además de aprobar el proyecto de Decreto tramitado, debe aprobar los Convenios con Elkargi, S.G.R. y Oinarri, SGR, por los que se articula el reafianzamiento del programa de apoyo a la financiación del año 2016. De esta forma, resulta procedente indicar que se encuentran determinados cuáles serán las dos entidades beneficiarias de las garantías (en este caso reafianzamientos), su importe máximo (en referencia al volumen máximo de contragarantías, el cual aparece a su vez vinculado al importe máximo de 600 millones de operaciones de financiación que se ha establecido), las condiciones y características que han de recoger dichas garantías y el procedimiento para su concesión. Es decir, el órgano competente para ello, esto es, el Consejo de Gobierno, de conformidad con la Ley de Finanzas, establece los elementos esenciales en la concesión de garantías, si bien el desglose puntual de dichas garantías y su asignación a una de las dos entidades beneficiarias (Elkargi, SGR u Oinarri, SGR) se materializa con posterioridad en el tiempo en virtud del procedimiento previamente establecido (Decreto y Convenios con las SGRs). Sobre esta problemática dos son las observaciones a realizar:

- Cabe reconocer que el complejo procedimiento establecido para la concesión de garantías en el presente expediente no responde con exactitud a lo establecido en la Ley de Finanzas de Euskadi (en relación con lo que podría consistir en la concepción tradicional de concesión de un aval), pero de la misma forma debemos constatar que es el Consejo de Gobierno el que determina los elementos esenciales en la concesión de estas garantías. Además, para los aspectos que no están completamente determinados dicho órgano establece un procedimiento para ello, de forma que la concreción de dichas cuestiones no se deja al albur de lo que pudieran realizar tanto el Departamento de Hacienda y Finanzas o las SGRs, ya que éstas deberán actuar necesariamente en el marco establecido por el Consejo de Gobierno y del que no se pueden apartar.

- En todo caso, el hecho de que sea admisible que los órganos competentes del Departamento de Hacienda y Finanzas puedan realizar determinados actuaciones en el procedimiento de concesión de garantías, no dulcifica la observación ya realizada de que la intervención de dicho Departamento debe ser objeto de mayor claridad (en particular la toma de razón, según modelo C2, a la que se hace referencia en la cláusula tercera del Convenio con las SGRs), tanto en cuanto a su incorporación al Decreto como en la determinación del órgano facultado para ello.

**d)** Aunque no es mencionado en el Decreto de forma expresa, no puede ignorarse el papel a desempeñar por CERSA (Compañía Española de Reafianzamiento, S.A., sociedad mercantil adscrita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo), en los compromisos de reafianzamiento, que se plasman en los Convenios remitidos a esta Oficina de Control Económico. Así, las operaciones de aval concedidas por las SGR se acogerán en primer lugar al reafianzamiento de CERSA, que, de conformidad con lo que señala la memoria justificativa de la Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales, su porcentaje de reafianzamiento se sitúa habitualmente en torno a un 40% del total.

Ha de advertirse en todo caso, que en los supuestos en que el porcentaje de reafianzamiento de CERSA sea inferior a ese 40%, esa minoración porcentual será

asumida por la Administración de la CAE. Como puede observarse, la intervención de la sociedad mercantil estatal añade cierta complejidad al sistema de garantías previsto en el artículo 4.1 del Decreto proyectado.

**e) Entidades financieras:** Formalizan y proceden al abono de los préstamos, en los términos y en las condiciones que se establezcan en el proyecto de Decreto y en el Convenio de Colaboración que suscriban.

**6.** La Disposición adicional única del Decreto establece *que el Instituto Vasco de Finanzas, en el desarrollo de las funciones que tiene atribuidas, podrá conceder operaciones de préstamo destinadas a la cobertura de las necesidades de financiación definidas en el artículo primero del presente Decreto en las mismas condiciones previstas para las Entidades Financieras en la presente norma.*

Hay que tener en cuenta que el Instituto Vasco de Finanzas se creó como un ente público de derecho privado mediante la Disposición Adicional séptima de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2008. Entre las funciones del Instituto, recogidas en su instrumento de creación, se encuentra la de *conceder o instrumentar créditos, avales y otras cauciones, a favor de entidades autónomas, corporaciones públicas y empresas privadas, dentro de los límites previstos en las leyes anuales de presupuestos*, por lo que desde el punto de vista de las funciones asignadas al Ente en el momento de su creación éste se encuentra habilitado para la concesión de los préstamos prevista en la Disposición Adicional única del proyecto. Esta facultad para la concesión de préstamos fue posteriormente ratificada mediante el Decreto 218/2008, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Vasco de Finanzas (BOPV nº 250, de 31 de diciembre de 2008).

Señalado lo anterior, dos son las observaciones complementarias a realizar:

a) La Disposición Adicional antes transcrita relaciona tal posibilidad de concesión de créditos con lo establecido en el artículo 1 (utiliza sin embargo la expresión “primero”) del Decreto proyectado. Por consiguiente, habrá de entenderse que los préstamos que pueda conceder el Instituto habrán de atenerse al marco establecido en el programa, debiendo realizarse para ello por parte del órgano competente del IVF en ese sentido una previa manifestación de voluntad de adhesión al programa.

b) Ya se indicado anteriormente que el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, se pronuncia por un amplio concepto de ayuda o subvención, incluyendo de esta forma en el mismo los créditos o préstamos que impliquen una atribución patrimonial y que contengan condiciones específicas para la realización de algún fin de interés público.

Siendo así dicha calificación, hay que acudir igualmente al artículo 48.5 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que exige a estas entidades (entes públicos de derecho privado) en su actividad subvencional

el respeto a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. En ese mismo artículo se hace referencia a una serie de contenidos (en relación con determinados artículos del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco) que deberán tener en cuenta los entes públicos de derecho privado a la hora de articular sus programas subvencionales, siempre que sean compatibles con su naturaleza jurídica. Por todo ello, en opinión de esta Oficina de Control Económico, el IVF debería instrumentar un programa de créditos en el que no sólo se deberá tener en cuenta lo recogido en el Decreto que ahora se examina, sino también las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que le sean de aplicación de conformidad con su naturaleza jurídica.

Una fundamentación complementaria a la anterior la encontraríamos en la ya mencionada Disposición Adicional sexta de la Ley General de Subvenciones, en referencia a los créditos concedidos por la Administración a particulares sin interés o con interés inferior al de mercado.

También desde el punto de vista financiero y presupuestario puede constatarse la viabilidad para que el Instituto pueda conceder préstamos. Así, pese a que el expediente remitido no ofrece información al respecto procede señalar que en el presupuesto de capital del Instituto Vasco de Finanzas, aprobado por la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016 (BOPV nº 248, de 30 de diciembre de 2015), figuran en el epígrafe III (Aumento de Inversiones Financieras y Disminución de Instrumentos Patrimonio) 2. (Otras Inversiones Financieras), Cuenta de gastos 252 (Créditos a largo plazo), Partida 1 (créditos, préstamos y anticipos reintegrables a empresas) puede existir crédito adecuado y suficiente para el corriente ejercicio 2016. En todo caso, será en el momento en que el IVF articule definitivamente su programa de concesión de préstamos cuando habrá que efectuar definitivamente dicha constatación, en base todo ello a las previsiones que efectúe el citado Ente Público de Derecho Privado.

**7.** Para finalizar este apartado, procede señalar que el Departamento promotor de la iniciativa sí ha tenido en cuenta en su totalidad las instrucciones contenidas en la Circular 6/05 de la Oficina de Control Económico de fecha 15 de diciembre de 2005, sobre Control de los trámites a realizar ante la Unión Europea correspondientes a los programas y/o convocatorias de subvenciones de los Departamentos y Organismos Autónomos de la CAE. Por ello, debe observarse que el artículo 15.1 del proyecto recoge, tal y como se señala en la memoria obrante en el expediente, que las operaciones cumplirán con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (igualmente se incluyen los Reglamentos correspondientes a las ayudas de minimis en los sectores agrícola y pesquero). Debe observarse, asimismo, que en el expediente obra el informe de la Dirección de Asuntos Europeos de 2 de febrero de 2016, y procede indicar igualmente que el informe de legalidad de la Viceconsejería de Régimen Jurídico de 1 de febrero de 2016 dedica igualmente un amplio apartado a examinar esta cuestión, si bien limitándose



a recoger a modo de recordatorio lo que a estos efectos ya señalaban en el pasado ejercicio 2015.

Sobre el encaje de las garantías que se prevén en el marco europeo vigente en materia de Ayudas de Estado resulta conveniente efectuar las consideraciones siguientes:

- El Reglamento (CE) nº 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre, regula la aplicación del citado Reglamento cuando la ayuda individual adopte la forma de garantía, de modo que dicho régimen será de aplicación igualmente cuando la ayuda adopte la forma de reafianzamiento o de algún otro tipo de contragarantía.

- Las ayudas han de tener la consideración de ayudas (en esto caso garantías) públicas, para que deban examinarse a la luz del Reglamento (CE) nº 1407/2013. Por ello, tendrán esa consideración las garantías de CERSA, como sociedad mercantil estatal, y las que otorgue la Administración de la CAE.

- Asimismo, en relación con la letra b) del artículo 4.6 del Reglamento referenciado, las garantías públicas que se pueden conceder no superan en este caso el límite del 80% del préstamo subyacente, ya que entre ambas se quedan en el 75%. Asimismo, el préstamo subyacente tendrá un importe máximo según que la beneficiaria sea PYME o empresario individual o autónomo, que tampoco supera los límites establecidos en ese artículo, ya que los importes máximos establecidos (incluidos los incrementos previstos hasta 750.000€ o 150.000€, según la naturaleza de las entidades o personas prestatarias) no superan los límites máximos establecidos en el antecitado artículo 4.6 del Reglamento.

- El artículo 15.2 del proyecto establece la obligación de comunicar al Departamento de Hacienda y Finanzas las ayudas de minimis obtenidas tanto durante el ejercicio fiscal en curso como durante los dos años anteriores. Ahora bien, en nuestra opinión, esta obligación de comunicación debería venir recogida en los formularios de las solicitudes que acompañan al Decreto.

- Los Convenios a suscribir con las SGRs recogen la obligación de éstas de informar por escrito a la entidad beneficiaria de que la operación de aval ha sido contragarantizada por la Administración de la CAE, el importe de la ayuda percibida (expresado en equivalente bruto de subvención) y sobre su carácter de minimis, haciendo referencia expresa a los Reglamentos correspondientes. Aunque se está observando lo previsto en el Reglamento (CE) nº 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre, deberá tenerse en cuenta que dicha previsión produce efectos a terceros (no sólo a las SGRs) por lo que, en nuestra opinión, habría de recogerse igualmente en el Decreto proyectado. Por otra parte, también tendrá la consideración de ayuda pública el aval que pueda conceder CERSA, de forma que en la comunicación anterior habrá que incluir igualmente esta ayuda y no exclusivamente la de la Administración de la CAE.

- Por último, cabe indicar que tanto el informe de la Dirección de Asuntos Europeos como el informe de legalidad se hacen eco de la problemática que surgió con la Comisión

Europea con ocasión de la tramitación del Decreto 127/2012, de 10 de julio, por el que se desarrolló un programa extraordinario de concesión de avales públicos para la financiación empresarial. En ese sentido el informe de legalidad se recoge la opinión de la Comisión en aquel momento en el sentido de *que el préstamo garantizado no puede ser empleado para la financiación de la deuda existente, ya que ello implicaría una ventaja indebida o excesiva para los bancos que lo solicitaran, dado que les relevaba de asumir los riesgos emprendidos en el pasado, concluyendo la Comisión que la garantía debería ser aplicable para nuevos préstamos. Los préstamos preexistentes no deberán haber alcanzado la madurez y el rescate y superposición no están permitidos.*

Como conclusión de todo ello, el informe de legalidad recomendaba incluir en el articulado del Decreto una cautela para que se recoja de forma expresa que *los préstamos concedidos deberán estar destinados a incrementar la financiación de circulante y de adquisición de activos fijos, sin que por lo tanto dicha financiación pueda ser utilizada para la amortización de créditos vivos.* Esto ha sido atendido por el Departamento promotor de la iniciativa de forma que se ha producido una modificación en ese sentido, circunscribiendo las operaciones financiables a la cobertura de necesidades de liquidez y de financiación de capital circulante. Asimismo, con el objeto de clarificar el destino de la financiación que se regula en el Decreto, y eliminar las dudas que pudieran existir a este respecto, también se ha atendido la recomendación del informe de legalidad incorporando el siguiente texto en el artículo 3.1 del proyecto de Decreto el siguiente inciso: *"La financiación deberá representar un incremento neto de las disponibilidades de financiación del solicitante no pudiendo destinarse, por ello, a la amortización de préstamos o créditos vivos"*.

## **II.- ORDEN DEL CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANZAS, 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, REGULADO EN EL DECRETO XX/2016.**

El párrafo segundo del artículo 7.1 del Decreto regulador del programa de apoyo financiero examinado en el apartado anterior establece que *"la convocatoria se realizará por Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas y precisará el importe total de los recursos disponibles, el plazo y lugar para la presentación de solicitudes y demás aspectos procedimentales, e incluirá la relación de las Sociedades de Garantía Recíproca y Entidades Financieras colaboradoras en la convocatoria"*.

Los aspectos que el citado artículo señala han sido recogidos en la Orden proyectada referida a este ejercicio 2016, si bien resulta procedente efectuar un pequeño desglose de su contenido, al objeto de una mayor claridad expositiva:

**1.** Se fija un volumen de préstamos a conceder por las entidades financieras colaboradoras por un importe global de 150 millones de euros, desglosado en 130 millones de € para el colectivo de pequeñas y medianas empresas, y 20 millones de €

para el de empresarios individuales, sin perjuicio de que dicho importe pueda verse incrementado mediante convocatorias posteriores.

Hay que señalar nuevamente en este trámite, en todo caso, que debería haberse recogido expresamente en la Orden la posibilidad excepcional contemplada en el artículo 7.2 del Decreto regulador del programa, por la que el Departamento de Hacienda y Finanzas podrá reasignar los importes en caso de insuficiencia en la demanda de financiación en alguno de los colectivos destinatarios de las medidas contempladas en el presente Decreto. Surgen, sin embargo, interrogantes sobre la forma y el momento en el que se constatará la insuficiencia de los importes previamente asignados a ambos colectivos.

Por otra parte, ha de advertirse que, igualmente, el artículo 7.2 del Decreto dispone que se garantizará en la convocatoria o conjunto de convocatorias un importe mínimo de 30 millones de euros (este tope podrá alcanzar los 90 millones de euros en caso de *"suficiente demanda"*), lo cual no se garantiza con esta convocatoria y exigirá necesariamente nuevas convocatorias, a no ser que se produzca la reasignación antes citada.

En todo caso, sobre las posibilidades de reasignación parece que éstas se limitan a aquellos supuestos en que en algunos de los colectivos no haya suficiente demanda, de forma que cabe la duda complementaria de la prioridad que se puede otorgar a la previsión a favor de empresarios individuales y autónomos. Es decir, no se determinan con exactitud los efectos, y la hipotética prioridad, que comportaría un incremento en la demanda de financiación por parte de empresarios individuales y profesionales autónomos, pero sin que hubiese insuficiencia de demanda por parte de las PYMES de la CAE.

**2.** Un aspecto que, por motivos expositivos, se ha dejado para el examen de la Orden es el procedimiento de concesión de la financiación. Adviértase que la presente Orden, de forma correcta, se refiere exclusivamente a la financiación y no a los avales, que se han de situarse en la autonomía de las SGR.

Ya se ha señalado que el acceso a la financiación requiere una suerte de ratificación por parte de la Administración de la CAE (ya que interviene en un momento anterior a la formalización del documento de Autorización de Aval), que es el que determina, en opinión de esta Oficina, el momento en que se concede a la empresa solicitante el derecho a acceder a dicha financiación. La cuestión es que esta concesión se irá efectuando en el tiempo, en concatenación con la concesión de avales que también se van concediendo en la medida que se van solicitando. Por ello, podría entenderse que será el procedimiento establecido en los convenios con las SGR el que permitirá el control por parte del Departamento de Hacienda y Finanzas del volumen de préstamos que se van concediendo.

Además, desde un punto de vista práctico, este control deberá hacerse antes de la concesión de avales, para poder comunicar a las SGRs que se ha agotado la dotación

máxima de financiación prevista para el programa y que, por tanto, no se pueden seguir concediendo avales, al menos con cargo al presente programa.

**3.** El agotamiento de la dotación máxima prevista (150 millones o la que se actualice con posterioridad) no sólo debe ser comunicada a las SGR y a las entidades financieras, sino también a las empresas potencialmente beneficiarias con la correspondiente publicidad.

En ese sentido, el artículo 2.3 establece el mecanismo para la concesión de financiación en cuanto que la misma se va concediendo en la medida que se vaya solicitando en las SGR, hasta que el volumen de préstamos alcance la cantidad global establecida. El antecitado artículo establece que en el supuesto de que se produzca el agotamiento del volumen de préstamos previsto, mediante Resolución del Viceconsejero de Hacienda y Política Financiera se dará publicidad de esta circunstancia mediante su publicación en el BOPV.

**4.** La Orden incluye dos Anexos (la relación de las Sociedades de Garantía Recíproca y de las Entidades Financieras colaboradoras). Como dichas relaciones han de concretarse con carácter previo a la aprobación de la Orden, la secuencia temporal lógica de aprobación y de efectos de los expedientes remitidos será el siguiente: el Decreto (que entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOPV); la suscripción de los Convenios con las SGRs, con las Entidades Financieras y con las Entidades de Previsión Social Voluntaria (con la peculiaridad sobre su operatividad que venimos mencionando en el presente informe); y, por último, la aprobación y publicación de la Orden de Convocatoria.

### **III.- PROPUESTA DE ACUERDO POR LA QUE SE APRUEBA LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CAE Y ELKARGI, S.G.R. Y OINARRI, S.G.R., POR LOS QUE SE ARTICULA EL REAFIANZAMIENTO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA FINANCIACIÓN DEL AÑO 2016.**

Los Convenios a suscribir con las Sociedades de Garantía Recíproca referenciadas tienen por objeto establecer las condiciones de reafianzamiento público por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, del riesgo asumido por dichas sociedades, derivado de las garantías otorgadas por esta última a sus socios partícipes, en las operaciones de aval financiero a favor de pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas "*domiciliadas*" o "*establecidas*" en la Comunidad Autónoma del País Vasco (advuértase nuevamente en este trámite que en el Decreto sólo se utiliza el término "*domiciliadas*"), en el marco del Decreto por el que se desarrolla el programa específico de apoyo financiero

Examinado el contenido de los dos Convenios de Colaboración tramitados, resulta procedente efectuar las observaciones siguientes a añadir a las ya realizadas en apartados anteriores del presente informe:

1. El artículo 4 del proyecto de Decreto informado establece que todas las operaciones de préstamo formalizadas en virtud de lo establecido en Decreto estarán avaladas por una Sociedad de Garantía Recíproca. Y continúa señalando que la Administración de la CAE y las SGRs operantes en la misma suscribirán un Convenio de Colaboración que dotará de un sistema de reafianzamiento a las operaciones financieras avaladas por la citadas Sociedades. Asimismo el artículo 5 del Decreto establece las características de los avales, mientras que los artículos 7 y siguientes regulan los aspectos procedimentales de la concesión de los avales. Es decir, como indica la memoria obrante en el expediente, *“ante el razonable funcionamiento del esquema diseñado en años anteriores, se ha optado por seguir contando con la labor efectuada por las sociedades de garantía recíproca operantes en Euskadi”*.

2. Como resultado de los Convenios que suscriben las Sociedades de Garantía Recíproca estas sociedades asumen el otorgamiento de avales en la forma y condiciones que se establecen en el Decreto reseñado en el apartado I anterior, si bien cabe destacar las cuestiones complementarias siguientes:

- La determinación del volumen máximo de avales guarda una relación directa con la financiación a conceder, ya que esa ha de ser la interpretación del artículo 4.1 del Decreto regulador del programa, en cuanto que establece que todas las operaciones de préstamo formalizadas durante 2016 con este objeto (que se recuerda que tiene un importe máximo de 600 millones de euros) estarán avaladas por una Sociedad de Garantía Recíproca. En el mismo sentido cabe hacer referencia al primer párrafo de la cláusula cuarta de los Convenios a suscribir con las citadas SGRs.

Ha de subrayarse, nuevamente, que las SGR gozarán de autonomía para la concesión o denegación de las solicitudes de aval que reciba, así como para la exigencia de contragarantías reales o personales, aplicando a estos efectos los criterios de análisis y decisión utilizados habitualmente en su actividad avalista, lo que ya ha sido objeto de análisis en el presente informe.

- Los importes de los avales que se prevén en el programa se interrelacionan igualmente con los límites de los saldos vivos que se computan en los habituales convenios de concesión de garantías (básico y complementario), por cualquier concepto. De esta forma los límites existentes en esos convenios se ven incrementados en 300.000,- €, tanto en el caso de Elkargi, SGR como de Oinarri, SGR.

Asimismo, ya circunscritos a las operaciones formalizadas en Convenios anteriores que tienen la misma finalidad que las previstas en el presente programa de apoyo financiero, se establece en la cláusula segunda un incremento en los importes máximos para el total de estas operaciones que afecten a una misma empresa: 750.000,- € para las PYMES y de 120.000,- € para empresarios individuales y profesionales autónomos, siempre que el beneficiario/a se encuentre al corriente en el pago de las cuotas de amortización e intereses de los préstamos obtenidos de ejercicios anteriores. Esta previsión se encuentra también contemplada en el proyecto de Decreto.

### 3. Del reafianzamiento por la Administración de la CAE.

En la cláusula cuarta del Convenio se regulan las condiciones del reafianzamiento de las operaciones de aval que realicen las SGRs:

- En primer lugar, las operaciones de aval de las SGRs se acogerán al reafianzamiento de CERSA, que avalará hasta el límite que se establezca con la SGR en el convenio que suscriba la sociedad estatal con cada una de ellas para el ejercicio 2016.

- La Administración de la CAE reafianza solidariamente la parte de riesgo no asumida por CERSA, de forma que el reafianzamiento de ambas ha de cubrir el 75% del riesgo.

- Las SGRs asumirán el 25% de riesgo.

### 4. Fondo Dinerario y Derecho Real de Prenda a favor de las SGR.

Como se señala en los convenios tramitados el objeto exclusivo del fondo dinerario es evitar el efecto financiero negativo que puedan sufrir las SGRs, facilitando el pago de deudas abonadas por esta entidad a entidades financieras en su cualidad de avalista de préstamos formalizados al amparo de este convenio. Esta garantía es complementaria de las previsiones de reafianzamiento que se establecen.

En ese sentido, con la suscripción del Convenio la Administración de la CAE constituye a favor de cada SGR un derecho real de prenda sobre un fondo dinerario de 6 millones de euros y de 2 millones de euros (Elkargi y Oinarri respectivamente). Además, la Administración de la CAE se compromete a mantener el importe de los fondos pignorados, de forma que si el fondo se viera reducido a 2.000.000 € y 750.000 €, respectivamente, la Administración de la CAE deberá reponerlo hasta el importe necesario para hacer frente a los compromisos asumidos por ella en cada uno de los Convenios suscritos. Los importes del fondo dinerario y los límites establecidos que se desencadenan la obligación de reposición son iguales a los establecidos en 2015.

La memoria departamental señala que *"se aportan garantías a favor de Elkargi S.G.R. (y Oinarri S.G.R.) tanto mediante la pignoración de depósitos dinerarios como mediante el reafianzamiento parcial de los posibles fallidos que se deriven del Programa de Apoyo Financiero. Son dos garantías que se solapan puesto que cubren el mismo riesgo de falencia por lo que obviamente no pueden computar doblemente desde el punto de vista legal. Considerando, por ello, el reafianzamiento directo concedido, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Presupuestos Generales de la C.A.E. para el ejercicio 2016, su cómputo vendrá limitado por el importe máximo de 600 millones € de avales establecido en el mismo"*.

Por otra parte, el régimen de las operaciones de reafianzamiento y del establecimiento de garantías, como puede ser el derecho real de prenda, viene establecido en el Título III de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la

Comunidad Autónoma de Euskadi, recogiendo expresamente en su artículo 41.3 que *"las garantías podrán formalizarse bajo las denominaciones de fianza, aval, afianzamiento, reafianzamiento o cualquier otra análoga"*. Por consiguiente, cabe recordar que el artículo 38.1 de la misma Ley dispone que *"el Consejo de Gobierno aprobará y modificará, en su caso, la concesión de garantías, a propuesta del Departamento interesado"*, y éste uno de los fundamentos jurídicos que sustenta la Propuesta de Acuerdo tramitada, a lo que habrá que añadir lo dispuesto en el Decreto 54/1997, de 18 de marzo, de prestación de garantías de la CAE.

Como ya se ha indicado, también para la constitución de la prenda resulta de aplicación la Ley de Finanzas, en cuanto que el listado de las modalidades que puede adoptar la prestación de garantías es un listado abierto, de forma que en el artículo 41.3 de dicha Ley también puede incluir la constitución de una garantía como puede ser la prenda. Añade el artículo 41.4 de la Ley de Finanzas que la garantía podrá instrumentarse en documento público administrativo o ante fedatario público. Como la prenda exige que la cosa pignoratícia sea puesta en posesión del acreedor pignoratício, desde esa perspectiva han de entenderse las renunciaciones de la Administración de la CAE, que se recogen en la cláusula quinta, apartado 2, a la disposición de los fondos que se encuentren pignorados (no en cambio a los rendimientos generados por los fondos que se encuentren pignorados), y correlativamente las facultades de disposición y seguimiento que se asignan a las Sociedades de Garantía Recíproca.

**5.** Se prevé en la cláusula sexta (Duración del Convenio) que los Convenios sean aplicables a las operaciones de aval formalizadas hasta el 31 de diciembre de 2016, salvo que el importe máximo de la línea de financiación (600.000.000 €) se agote con anterioridad a esa fecha, en cuyo caso se dará por finalizado el mismo.

Aunque esta cuestión no viene recogida en dicha cláusula sexta, los Convenios habrán de darse por concluidos igualmente si se alcanza el importe máximo de 600 millones de concesión de garantías, establecido en el último párrafo del artículo 9.2 de la Ley de Presupuestos Generales de la C.A.E. para el ejercicio 2016.

**6.** Como ya se ha mencionado en el apartado I del presente informe las funciones a las que se comprometen las Sociedades de Garantía Recíproca no concluyen en la concesión del aval, ya que deben remitir a las Entidades Financieras Colaboradoras el "Documento de Autorización de Aval" (también al beneficiario y al Departamento de Hacienda y Finanzas), de forma que esa actuación es la que posibilita que las empresas y personas beneficiarias puedan acceder a la línea de financiación. Este trámite se encuentra recogido de forma expresa en el apartado 5 de la cláusula tercera del Convenio, que exige asimismo que los préstamos se hayan de formalizar en el plazo de tres meses desde la fecha de emisión del Documento de Autorización de Aval, exigencia que, como ya se ha indicado, se ha incluido igualmente en el articulado del Decreto proyectado (artículo 11.3).

Ahora bien, la concesión de avales es su función principal para la que gozan de autonomía, aunque ésta desde luego es limitada ya que el régimen para su concesión

debe efectuarse de conformidad con las disposiciones del Convenio que voluntariamente van a suscribir. Es decir, la autonomía que se predica (cláusula tercera) queda suficientemente limitada por el marco de lo establecido en el Decreto regulador del programa de apoyo financiero y en el Convenio que ahora se analiza.

La falta de concesión de un aval a una empresa que reúne todos los requisitos para su concesión, y cuya denegación se ha realizado con una absoluta falta de motivación, no permite a la Administración obligar a la SGR a conceder el aval, pero sí podría conllevar la extinción del Convenio en la forma prevista en la cláusula octava. Del mismo modo, la formalización de un aval en términos diferentes a los inicialmente comunicados (o cuando la información facilitada al Departamento de Hacienda y Finanzas sobre las características de la entidad o persona beneficiaria o sobre la operación a financiar no es la adecuada) debería incluirse en estas previsiones de incumplimiento, si bien cabría contemplar la posibilidad de revocación de la contragarantía previamente concedida y el procedimiento para ello. Es decir, la extinción del Convenio ante cualquier incumplimiento (cláusula octava) puede suponer una solución excesivamente drástica en algunos supuestos, máxime cuando esta previsión de extinción está incluida en el artículo 14 del proyecto de decreto.

Al igual que en el ejercicio anterior, en el apartado 7 de la cláusula tercera de los convenios, se exige a las SGRs el proporcionar al Departamento de Hacienda y Finanzas, tras finalizar el programa de financiación, la desagregación por sexo de los datos relativos a las personas empresarias individuales y profesionales autónomas, así como de las personas apoderadas/administradoras de las empresas solicitantes. Sobre esta obligación cabe volver a apuntar que no se incluye ninguna previsión correlativa en ese sentido en los modelos de solicitud que vienen recogidos como Anexos del Decreto regulador del presente programa.

**7.** Los Convenios tramitados en sus cláusulas octava y novena establecen determinadas previsiones relativas a la supervisión, cumplimiento e interpretación del mismo, lo cual si cabe es más relevante en el presente ejercicio en cuanto que no se prevé en el Decreto la constitución de una Comisión de Seguimiento.

**8.** Respecto de la incidencia económica de estos Convenios y por ende del presente programa de apoyo financiero procede traer a colación lo que a este respecto señala la documentación obrante en el expediente:

*"El importe máximo de concesión de garantías vinculado a este Convenio se obtendrá por aplicación del porcentaje de reafianzamiento descrito en la Cláusula Tercera a las operaciones que se tramiten a su amparo. Este porcentaje es desconocido a priori ya que depende de la actuación de CERSA como entidad reafianzadora de forma simultánea a idéntica labor de la Administración de la C.A.E.*

*En cualquier caso, y considerando el importe máximo de 600 millones € fijado para el presente Programa de Apoyo Financiero la garantía a conceder se situará probablemente en torno a 240 millones €, de acuerdo a los datos de los que disponemos*



*hasta la fecha de programas de contenido similar realizados en 2009-2013 y en los que el reafianzamiento medio de la Administración de la C.A.E. se situó en torno al 35%-40% del riesgo formalizado. Ese será el importe máximo a distribuir entre Elkargi S.G.R y la otra sociedad de garantía recíproca, Oinarri, S.G.R y se realizará mediante el control de los avales formalizados por ambas, de acuerdo con el mecanismo definido en el apartado 5º de la Cláusula 3ª, de los Convenios con dichas sociedades de garantía recíproca.*

*Por otro lado, desde la óptica de los créditos de gasto necesarios para hacer frente a los fallidos que se produzcan en el futuro derivados del reafianzamiento éstos se encuentran incluidos en el C.A.C. 282 del presupuesto del programa 63110 "Política Financiera". Ese crédito es ampliable, en la medida que la Administración de la C.A.E. debe hacer frente, en cualquier caso, a los avales que haya prestado ante terceros.*

*De acuerdo con los datos disponibles del Programa 2009-2014 de circulante, que presentaba muchas similitudes respecto al que actualmente se promueve y que aunque no está aún liquidado ha presentado una tasa de fallidos aproximada del 8,23%, su extrapolación al presente Programa daría lugar a una estimación de pagos por fallidos de 19,75 millones € en los próximos años, en el caso de que se agotara el importe del Programa.*

*Las formalizaciones de préstamos al amparo de este programa han seguido una senda claramente decreciente el último trienio y, en cualquier caso, muy alejada del importes máximo previstos en cada convocatoria, de 600 millones € en todas ellas. Las formalizaciones han sido las siguientes (en millones €):*

<b>Años</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Importe</b>	126,9	43,2	9,6 (hasta octubre)

*Los datos fallidos probablemente serán mejores probablemente para esta línea que en años precedentes en función de unas perspectivas económicas futuras mejores que las del período citado".*

De lo señalado en la memoria económica dos son las cuestiones que, a modo de resumen, interesa destacar:

- La memoria departamental evalúa en 240 millones de euros el volumen máximo de garantías que se concederán por este Decreto, cantidad ésta a tener en consideración y a sumar a las otras operaciones habituales de reafianzamiento, al objeto que desde la Administración de la CAE se controle que no se supera el límite global de 600 millones de euros establecido en la Ley de Presupuestos Generales.

No obstante, complementariamente, el Departamento promotor de la iniciativa, a la vista de las observaciones formuladas en el informe de legalidad respecto a la utilidad de incorporar al expediente una más amplia explicación del grado de implementación y de los resultados del programa en los ejercicios anteriores, ha elaborado un Anexo a la Memoria de la Directora de Política Financiera y Recursos Institucionales en el que se

amplía la información sobre las convocatorias efectuadas en años precedentes para programas de financiación con idéntico fin, aportando datos sobre los importes de las convocatorias efectuadas, importes autorizados y grado de ejecución de dichas convocatorias, así como una aproximación a las razones que pudieran explicar las diferencias en importes concedidos observadas en las diferentes anualidades. En dicho documento se adiciona, asimismo, información sobre las convocatorias del último trienio, que inician un nuevo ciclo del programa, con detalle del número de operaciones formalizadas, número de empresas/autónomos beneficiarios de las ayudas de financiación y número de trabajadores que prestaban servicio en dicho colectivo y, que, por ello, también se han visto beneficiados por el programa.

Concretamente, en dicho documento se señala lo siguiente:

*“Se adjuntan datos numéricos adicionales a los incorporados a la memoria original respecto a las operaciones concedidas y a los fallidos acumulados en el período 2009-2015.*

**CONVENIOS CIRCULANTE**  
**Importes concedidos / Fallidos acumulados**

<i>Años</i>	<b>Convocatoria</b>	<b>Total</b>	<b>%s/Conv.</b>	<b>Fallidos</b>
<b>2009</b>	600.000.000	525.442.200	88%	0
<b>2010</b>	300.000.000	116.615.840	39%	2.380.236
<b>2011</b>	300.000.000	17.140.917	6%	6.488.940
<b>2012</b>				9.825.642
<b>2013</b>	300.000.000	126.940.214	42%	5.763.843
<b>2014</b>	300.000.000	43.060.650	14%	3.145.869
<b>2015</b>	300.000.000	10.854.683	4%	2.361.535
<b>TOTAL</b>		<b>840.054.504</b>		<b>29.966.065</b>

*\* El importe máximo de los programas de circulante en todos los años ha sido de 600.000.000€*

*El importe de los préstamos formalizados en cada año ha estado muy vinculado en cada convocatoria a dos circunstancias:*

- a) *Por un lado, al grado de restricción financiera existente en cada ejercicio derivado de la mayor o menor propensión de las entidades financieras a realizar su función tradicional, en la medida que estos programas siempre han pretendido sustituir o mitigar, al menos, la inacción de ese colectivo de entidades en el segmento de financiación de circulante, durante este período de crisis financiera prolongada.*

*Esta restricción financiera se fue atenuando durante en el período 2009-2011 para reactivarse, aunque no con igual intensidad que en año 2009, a mediados de año 2012 por la crisis de deuda en los países periféricos. Esto dio lugar a una reactivación del programa en 2013 para declinar de forma importante en el*

*último bienio 2014-2015 por la propia normalización progresiva del mercado a raíz de las diferentes medidas adoptadas.*

- b) Por otro lado, otra razón, aunque de menor relieve que la anterior, consideramos que reside en el agotamiento de los importes máximos disponibles por cada solicitante/beneficiario en cada una de las convocatorias, lo que puede haber incidido en las reducciones observadas en los importes formalizados en sucesivas convocatorias, siendo este efecto acusado en los años 2010-2011 y 2014-2015, respectivamente, en relación con los años 2009 y 2013.*

*Se relaciona, asimismo, un parámetro relevante como es el saldo de fallidos al que ha tenido que hacer frente la Administración de la CAE por la evolución de los convenios de circulante a lo largo de estos años. El saldo acumulado de fallidos en este septenio se ha situado en 29,96 millones €, un 3,56% del total concedido, situándose este importe claramente por debajo de las previsiones inicialmente contempladas dado el componente de riesgo asociado a estas líneas de financiación.*

*Se adjunta a continuación información más pormenorizada respecto al número de operaciones, número de empresas y trabajadores beneficiados del trienio 2013-2015:*

<i>Años</i>	<i>Importe</i>	<i>Número operaciones</i>	<i>Número empresas</i>	<i>Número trabajadores</i>
<b>2013</b>	126.940.214	812	756	16.250
<b>2014</b>	43.060.650	315	304	5.432
<b>2015</b>	10.854.683	91	86	1.883

*La evolución de operaciones, empresas y trabajadores afectados ha sido claramente inferior en 2015 respecto a 2013 y 2014 en coherencia con el importe de financiación sustancialmente inferior formalizado en un año respecto a los precedentes."*

- En el Programa Presupuestario 6311 "Política Financiera", Sección 05 (Departamento de Hacienda y Finanzas); Servicio 32 (Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales); CAC 282.11 (Ejecución de avales); partida 002 (Convenios de Reafianzamiento) por un importe de 3.581.250,- €, aunque dicho crédito tiene carácter de ampliable. Hay que subrayar, en todo caso, que las previsiones departamentales recogidas en la memoria hacen referencia a más de un ejercicio, ya que los fallidos se pueden ir produciendo en los años sucesivos, en cuanto que los préstamos se conceden a 3, 5 y 7 años con un año opcional de carencia.

No se han efectuado previsiones, sin embargo, respecto de los volúmenes de recuperaciones que se puedan obtener, y que se imputarán a la Administración según el porcentaje de reafianzamiento que tenga ésta en la operación fallida (apartado 4 de la cláusula cuarta). En los supuestos de recuperación de activos muebles o inmuebles, también se aplicará el porcentaje citado al precio que se obtenga por la venta de dichos activos.

#### **IV.- CONVENIO DE COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO A LA FINANCIACIÓN DE PYMES Y AUTONOMOS DEL AÑO 2015**

Se ha tramitado junto con los proyectos anteriores, un borrador de Convenio a suscribir con cada una de las Entidades Financieras (Bancos y Cooperativas de Crédito) que voluntariamente deseen participar en el Programa de Apoyo a la financiación de PYMES y de las personas empresarias individuales y profesionales autónomas, actuando el Departamento de Hacienda y Finanzas en el ámbito de sus competencias, por lo que no se requiere aprobación del Consejo de Gobierno para la suscripción del Convenio.

La cláusula primera al establecer el objeto del Convenio, señala que el mismo persigue definir el procedimiento de formalización de préstamos y las condiciones de los mismos en el marco de la regulación establecida por el Decreto que desarrolla el programa específico de apoyo financiero a PYMES y de personas empresarias individuales y profesionales autónomas.

Con la tramitación de este proyecto de Convenio se aporta una pieza más de las que conforman el complejo Programa de Apoyo Financiero previsto, de forma que es la conexión interna entre los diferentes instrumentos jurídicos la que ha aconsejado informarlos conjuntamente en el presente trámite de control económico-normativo. En todo caso, resulta procedente efectuar las siguientes observaciones:

**1.** En la cláusula segunda del borrador de Convenio se recogen las características principales de los préstamos a conceder mediante la línea de financiación que se establece, coincidiendo dichas características con lo establecido en el Decreto y en los Convenios con la SGRs que han sido informados igualmente en el presente trámite. En todo caso, la entidad financiera instrumentará los préstamos en los modelos de póliza (tipo variable y tipo fijo) que se incorporan como Anexos del Convenio.

**2.** En la misma cláusula segunda se recoge expresamente que las entidades financieras que suscriban el Convenio podrán utilizar las siguientes fuentes de financiación:

- a) sus propios recursos.
- b) los recursos procedentes del Convenio Línea ICO con garantía SGR/SAECA 2015.

Habrá que entender que no hay una escala de preferencias de forma que cada entidad financiera suscribiente, podrá acudir a los recursos que considere conveniente.

**3.** El Convenio tramitado no recoge los aspectos procedimentales que concluyen con la obtención de la financiación, bajo la forma de préstamos, por lo que habrá que acudir al Decreto regulador del programa (ya analizado), el cual es mencionado de manera expresa en la cláusula primera del Convenio.

4. El seguimiento del total de préstamos y créditos a conceder por cada entidad tiene que ser efectuado por el Departamento de Hacienda y Administración Pública, a los efectos de no superar los 600 millones previstos en el artículo 12 en el Decreto regulador. En un apartado anterior ya se ha señalado que el programa tiene mecanismos internos para la correcta realización de dicho cómputo, si bien esta Oficina de Control Económico se ha venido pronunciando para que ello se efectúe en el momento de aceptación del reafianzamiento, al existir en dicho momento información suficiente sobre cada una de las operaciones financieras que se garantizan.

5. Deben reproducirse, por otra parte, las observaciones que sobre la vigencia del Convenio (la vigencia finaliza el 31 de diciembre de 2016, según se recoge en la cláusula sexta) se han formulado en el apartado III anterior.

## **V.- CONCLUSIÓN**

Sobre la base de cuanto antecede y analizados los textos remitidos por el Departamento de Hacienda y Finanzas, se comprueba su adecuación al régimen presupuestario y de ejecución del gasto vigente en la Comunidad Autónoma de Euskadi, si bien con las observaciones realizadas en el presente informe, mereciendo destacarse aquéllas que se han formulado respecto de algunas previsiones con efectos a terceros contenidas en los Convenios con las SGRs (con inclusión de determinados aspectos procedimentales), que, sin embargo, no encuentran el adecuado reflejo en el Decreto proyectado.

Además resulta conveniente indicar que la Orden de la convocatoria proyectada deberá postergar su formal aprobación hasta la aprobación, publicación y entrada en vigor del Decreto regulador del que trae causa.