



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO, QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, PERSONAS EMPRESARIAS INDIVIDUALES Y PROFESIONALES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2018 (PROYECTO DE DECRETO QUE LO DESARROLLA, PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE HACIENDA Y ECONOMÍA, DE CONVOCATORIA DEL PROGRAMA Y CONVENIO-MODELO DE COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA).

Tramitagune -DNCG_DEC_288/18_06-

El texto refundido de La Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre –BOPV nº 216, de 13 de noviembre de 2017-, 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 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO.

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del expediente epigrafiado en el encabezamiento, relativo al Programa de Apoyo Financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para 2018, que promueve la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en colaboración con las sociedades de garantía recíproca (*en concreto, ELKARGI, S.G.R. que es la única con la que consta existe formalizado el oportuno instrumento jurídico que hace viable el Programa*) y, con las entidades de financieras que se adhieran para la instrumentación de fondos.

Los instrumentos jurídicos a los que se refiere este informe son los siguientes:

- 1º-** 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 2018.

2º- Proyecto de Orden del Consejero de Hacienda y Economía Finanzas, por la que se hace pública la primera convocatoria en 2018 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- 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.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE.

En 2008, constatado que la crisis financiera mundial comportaba una situación de desconfianza en los mercados financieros y, consecuentemente de restricciones de liquidez para el conjunto de la actividad económica, así como que dicha situación de restricción del crédito, en todas sus modalidades, afectaba a las empresas vascas y, muy especialmente a las pequeñas y medianas, así como a los empresarios individuales y profesionales autónomos, desde la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a iniciativa y propuesta del Departamento competente en la materia [a la sazón Departamento de Hacienda y Administración Pública] se promovió la implantación de un programa específico de apoyo al acceso a la financiación para el colectivo de los empresarios individuales y profesionales autónomos, dada la importancia de este colectivo en el tejido económico de la Comunidad.

Dicha iniciativa cristalizó en sendos decretos que regulaban –en líneas diferenciadas según la tipología de sujetos destinatarios- las condiciones de acceso al crédito, los beneficiarios, la disponibilidad de los recursos y las condiciones de los créditos y préstamos así como el procedimiento de tramitación ante las sociedades de garantía recíproca y las entidades financieras colaboradoras en el programa: el Decreto 229/2008, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el Programa de Apoyo Financiero para la adecuación de la estructura financiera de los empresarios individuales y profesionales autónomos, y el Decreto 230/2008, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el Programa de Apoyo Financiero para la adecuación de la estructura financiera de las pequeñas y medianas empresas – BOPV nº 09/01/2009-.

A partir de ahí, el programa se ha mantenido operativo hasta la actualidad a través de diferentes normas e instrumentos jurídicos regulatorios:

- En 2010, con el Decreto 41/2010, de 9 de febrero, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pymes, empresarios individuales y autónomos y normativa adicional –BOPV nº 32, de 17/02/2010-, modificado

posteriormente por el Decreto 80/2010, de 9 de marzo *-BOPV nº 51, de 16/03/2010-*, y por el Decreto 212/2010, de 27 de julio *-BOPV nº 152, de 10/08/2010-*.

➤ En los años 2011 y 2012, se operó a través de instrumentos convencionales de reafianzamiento entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Elkargi, S.G.R y Oinarri S.G.R. En 2012 se formalizó el 05/07/2012, entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y diversas entidades financieras un convenio por el que se habilita una línea de financiación extraordinaria con garantía pública.

➤ En 2013, con el Decreto 183/2013, de 19 de marzo, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeños y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para el año 2013 *-BOPV nº 58, de 22/03/2013-*.

➤ En 2014, con el Decreto 9/2014, de 4 de febrero, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeños y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para el año 2014 *-BOPV nº 26, de 07/02/2014-*.

➤ En 2015, a través del Decreto 4/2015, de 20 de enero, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeños y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para el año 2015 y normativa adicional *-BOPV nº 30, de 30/01/2015-*.

➤ En 2016 mediante el Decreto 21/2016, de 16 de febrero, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeños y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para el año 2016 y normativa adicional *-BOPV nº 37, de 24/02/2016-*.

➤ En 2017 por el Decreto 221/2017, de 17 de septiembre, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeños y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para el año 2017 *-BOPV nº 183, de 25/09/2017-*.

Además en dicho ejercicio se materializó un nuevo convenio básico de reafianzamiento entre la Administración de la CAE y Elkargi SGR, y el convenio complementario del anterior (ambos suscritos el 12 de julio de 2017).

Que, a su vez, precisaron de las correspondientes órdenes de convocatoria en los ejercicios concernidos.

- En 2009: Órdenes de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, de 7 de enero de 2009 *-BOPV nº 9, de 14/01/2009-*, y de 21 de abril de 2009 *-BOPV nº 84, de 07/05/2009-*.

- En 2010: Orden de 18 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda – BOPV nº 45, de 08/03/2010-.
- En 2013: Orden de 25 de marzo, del Consejero de Hacienda y Finanzas – BOPV nº 64, de 04/04/2013-.
- En 2014: Orden de 11 de febrero, del Consejero de Hacienda y Finanzas – BOPV nº 31, de 14/02/2014-.
- En 2015: Orden de 2 de febrero, del Consejero de Hacienda y Finanzas – BOPV nº 25, de 06/02/2015-.
- En 2016: Orden de 26 de febrero, del Consejero de Hacienda y Finanzas – BOPV nº 50, de 14/03/2016-.
- En 2017: Orden de 27 de septiembre, del Consejero de Hacienda y Economía –BOPV nº 188, de 02/02/2017-.

Todo ello complementado con los correspondientes convenios con las entidades financieras colaboradoras.

En 2018, según informa la memoria justificativa incorporada al expediente, pese a la clara mejora observada en el mercado de financiación y de la progresiva menor formalización de operaciones en el último trienio 2015-2017, desde el Departamento de Hacienda y Economía se considera conveniente seguir manteniendo esta línea de financiación como alternativa para aquellos posibles agentes con mayores dificultades de acceso, y por ello aparece incorporado al Plan Anual Normativo del Gobierno Vasco para el año 2018, 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 2018¹.

Al objeto de materializar la operatividad de la línea de fomento que el programa de apoyo financiero comporta, se ha incoado el expediente referido en el apartado I del presente informe, habiéndose puesto a disposición de esta Oficina, a través de la vía telemática [*a través de Tramitagune, referencia –DNCG_DEC_288/18_06-)], para la substanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación que a continuación se relaciona:*

1º.- Documento sobre la cumplimentación del trámite de consulta previa
(*incorporado al expediente el 31/01/2018. Sin suscribir).*

2º.- Orden del Consejero de Hacienda y Economía, por la que se resuelve el inicio del procedimiento de elaboración del Decreto de referencia
(*incorporada al expediente el 19/02/2018, suscrita electrónicamente el 20/02/2018).*

¹ La publicación de dicho Plan fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13/02/2018, el proyecto figura en el punto 6.10.del apartado 6 del Anexo de dicho Acuerdo.

3º.- *Textos correspondientes al borrador de la disposición proyectada, al de la Orden de convocatoria y al del modelo de convenio a suscribir con la/s entidad/es financiera/s colaboradoras (incorporados al expediente el 22/02/2018)².*

4º.- *Orden del Consejero de Hacienda y Economía, por la que se aprueba con carácter previo el texto correspondiente al proyecto de decreto elaborado (incorporada al expediente el 22/02/2018 y suscrita electrónicamente el 26/02/2018).*

5º.- *Memoria justificativa y económica, del Director de Política Financiera (incorporada al expediente el 22/02/2018 y suscrita electrónicamente el 28/05/2018).*

6º.- *Informe de impacto en función del género (incorporado al expediente el 08/03/2018 y suscrito electrónicamente el 8 y 9/03/2018).*

7º.- *Informe de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas (incorporado al expediente el 12/03/2018 y suscrito electrónicamente el 13/03/2018).*

8º.- *Informe de análisis jurídico de los proyectos concernidos -proyecto de Decreto, proyecto de Orden de convocatoria, y modelo de Convenio a suscribir con entidades financieras- (incorporado al expediente el 12/03/2018 y suscrito electrónicamente el 13/03/2018).*

9º.- *Resolución de 16/03/2018, del Director de Política Financiera por la que se somete a trámite de información pública el proyecto de decreto de referencia –BOPV nº 59, de 23/03/2018-*

10º.- *Valoración, efectuada por la Dirección de Asuntos Europeos, de la compatibilidad del régimen recogido en el decreto proyectado con la normativa comunitaria sobre ayudas de estado (suscrita de forma autógrafa el 15/03/2018, e incorporada al expediente el 17/04/2018).*

11º.- *Informe de Emakunde- Instituto Vasco de la Mujer (datado e incorporado al expediente el 18/04/2018, y suscrito electrónicamente el 18 y 25/04/2018).*

12º.- *Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (incorporada al expediente y suscrito electrónicamente el 24/04/2018).*

13º.- *Texto correspondiente al último borrador hasta el momento del Decreto proyectado (incorporado al expediente el 25/04/2018).³*

² Es el que se analiza en el presente informe

³ Es, junto con los correspondientes a la Orden de convocatoria y al convenio de colaboración que se citan en el punto 3º, el objeto del presente informe.

14º.- Informe de legalidad de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo (incorporado al expediente y suscrito electrónicamente el 16/05/2018).

15º.- Oficio de solicitud de informe a esta Oficina (de 24/05/2018).

16º.- Memoria complementaria del Director de Política Financiera (datada, incorporada al expediente y suscrita electrónicamente el 26/06/2018).

III ANÁLISIS:

Esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del Control económico normativo (*de modo especial, en su modalidad de control económico-organizativo*), 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, en relación con los artículos 41 a 46 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 Comunidad Autónoma de Euskadi, y en tal tarea efectúa las siguientes consideraciones

A) Del procedimiento y la tramitación:

A1).- De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto referenciado se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

Sin perjuicio de ello, ha de recordarse la necesidad de incorporar al expediente, con anterioridad al sometimiento de su aprobación por Consejo de Gobierno, una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñen los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo (como en el presente caso son los de la asesoría jurídica, legalidad, y este mismo de la OCE). En dicha memoria habrán de justificarse con detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.

A2).- Por otro lado, a los efectos previstos en la Circular nº 6/05, de 15 de diciembre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico, sobre control de los trámites a realizar ante la Unión Europea correspondientes a los programas y/o convocatorias de subvenciones [y ayudas] de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cabe constatar que en el expediente tramitado se han tenido en cuenta las instrucciones contenidas en ella, y, así, incorpora la valoración, efectuada por la Dirección de Asuntos Europeos, de

la compatibilidad del régimen recogido en el decreto proyectado con la normativa comunitaria sobre ayudas de estado, en que, remontándose a otras efectuadas anteriormente, considera que el decreto proyectado se acoge correctamente a la reglamentación europea relativa a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis [*Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DOUE, L 352/1, 24/12/2013); Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola (DOUE, L 352/9, 24/12/2013), y el Reglamento (UE) 717/2014 de la Comisión de 27 de junio de 2014 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura (DOUE, L 190/45, 28/06/2014)*].

Por otro lado, el informe de legalidad, emitido por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, contiene una valoración [págs. 3 a 5] en relación con el encaje del programa en el marco de ayuda de Estado, que concluye estimando, en relación con el aspecto tratado (*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*), "suficiente la clarificación contenida en el artículo 3.1 del proyecto de Decreto sometido a informe.". Cabe añadir la pertinencia de insertar el contenido de dicho precepto de forma explícita en el Anexo F3 referido a las necesidades de financiación del pasivo exigible.

Teniendo en cuenta que lo decisivo es que los potenciales destinatarios conozcan el régimen *–que dictado por la UE–* resulta de aplicación a las medidas de fomento contempladas en el decreto regulador proyecto, cabe considerar que a tal finalidad pretende procurar satisfacción la indicación recogida en el texto presentado –art. 15–, en que se explicita la sujeción de las operaciones contempladas en ella al régimen de "mínimis", se explicitan las reglamentaciones que contienen dicho régimen, y, de conformidad con lo establecido en los mismos, conforme a que la administración actuante, antes de conceder la ayuda o ventaja, debe obtener de la empresa de que se trate una declaración sobre las demás ayudas de mínimos recibidas durante los dos ejercicios fiscales anteriores y el ejercicio fiscal en curso, se exige información al respecto.

Por último, ha de recordarse, que la reglamentación europea aludida, dispone que cuando se proponga conceder una ayuda *de minimis* a una empresa de conformidad con la regulación en ella contenida, deberá informársela por escrito del importe previsto de la ayuda (*expresado como su equivalente de subvención bruta*) y de su carácter *de minimis*, haciendo referencia expresa al Reglamento concernido y citando su título y la referencia de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

A3).- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispensa a la tramitación electrónica del procedimiento administrativo un tratamiento conforme al cual ya no la configura como una forma especial de gestión de los procedimientos, sino como el cauce habitual por el que ha de discurrir la actuación administrativa, hasta el punto de convertirlo en el único cauce jurídicamente viable para la relación con la administración pública de un amplio grupo de sujetos, entre los que se encuentran las personas jurídicas que configuran parte del universo subjetivo de los potenciales solicitantes y beneficiarios al que se dirige el programa de fomento que aquí se analiza.

Ello no obstante, de la documentación obrante en el expediente, y en concreto de los términos en que tanto el Decreto regulador del programa de fomento, como la Orden de convocatoria para 2018 y el texto del convenio, que se proyectan, se refieren a los aspectos procedimentales, junto con la ausencia de indicación al respecto en el resto de los documentos que lo integran, se desprende que la tramitación de las subvenciones concernidas se pretende desarrollar exclusivamente por la vía presencial sin siquiera posibilitar la utilización del cauce electrónico, sin que en ningún momento se analicen las consecuencias jurídicas derivadas de dicha circunstancia a la luz del tratamiento que la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Convendría que el expediente incorporase alguna indicación al respecto.

A4).- La pluralidad de instrumentos jurídicos imbricados en el diseño del programa de fomento determina que en su materialización haya de observarse una secuencia sucesiva de aprobación y eficacia: supuesto el mantenimiento de la vigencia del convenio básico de reafianzamiento entre la Administración de la CAE y Elkargi SGR⁴ y del convenio complementario del anterior (prórroga, actualización), en primer lugar habrá de aprobarse y publicarse el Decreto regulador del programa de fomento (que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco), seguidamente habrá de procederse a la formalización-suscripción de los Convenios con las Entidades Financieras Colaboradoras; y, finalmente, la aprobación y publicación de la Orden de Convocatoria para 2018.

B) De los textos y contenido

B1).- De la documentación examinada, relacionada en el apartado II [3º y 13º] del presente informe, no se desprende que en los textos presentados

⁴ El Consejo de Gobierno aprobó con fecha 11 de julio de 2017 la renovación con ELKARGI S.G.R. de los convenios de reafianzamiento y complementario, por las operaciones financieras que se desarrollen en 2017. Dicho Convenio fue prorrogado para el año 2018 por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2017 por lo que el sistema cuenta ya con la cobertura del Convenio básico de reafianzamiento entre la Administración de la CAE que ampararía las operaciones reguladas en el programa en tanto que mediante el mismo la Administración General de la CAE asume el reafianzamiento de hasta un 75% de las operaciones de circulante de plazo superior a 3 años.

correspondientes al Decreto regulador, Orden de convocatoria y convenio tipo a suscribir con las entidades financieras colaboradoras, hayan sido tomadas en consideración los diversos pronunciamientos efectuados por las distintas instancias que con carácter preceptivo han intervenido hasta el momento en el procedimiento (singularmente los informes de la asesoría jurídica y de legalidad). Al respecto ha de indicarse, como se ha apuntado anteriormente, la necesidad de incorporar al expediente, con anterioridad al sometimiento de la aprobación del Decreto regulador por Consejo de Gobierno, una memoria sucinta de todo el procedimiento, que dé cuenta de la evolución de los textos desde su inicial planteamiento hasta su versión definitiva.

B2).- En el examen de los textos presentados ha de atenderse a lo prevenido en el artículo 9.2 de la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018, a lo regulado en la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi –LFCAE–, así como, en virtud de lo prevenido en el artículo 39.2 del citado cuerpo legal, en combinación con el artículo 48.6 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 –TRLPOHGPV–, al contenido de los artículos 49.1 y 50 de dicho texto refundido. Además, teniendo en cuenta que el citado artículo 39.2 de la LFCAE exige que los beneficiarios de las garantías reúnan las condiciones generales exigidas en la normativa vigente para la obtención de subvenciones y las demás que se establezcan reglamentariamente, habrá de tenerse presente en relación con tal extremo, por su exigibilidad directa la normativa básica contenida al respecto en la LGS⁵ [*Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones –singularmente lo preceptuado en relación con las prohibiciones para acceder a la condición de beneficiario en el artículo 13.2]* y el RGS que la desarrolla [*Real Decreto 887/2006, de 21 de julio*].

B3).- En relación con los textos presentados, en la medida en que (*tanto el relativo al decreto regulador, como los correspondientes a la Orden de convocatoria y el convenio de colaboración que se pretende suscribir con las entidades financieras*) mantienen preceptos y estipulaciones esencialmente equivalentes a las que recogían los correspondientes a la edición del programa de fomento correspondiente a 2017, han de darse por reiteradas en el presente las

⁵ *Tras el pronunciamiento contenido en el informe de legalidad 28/2015IL, de 7/04/2015, ha de considerarse que la normativa básica del Estado en materia de subvenciones, es, en principio, de aplicación directa en la CAPV. El meritado informe destaca la vulnerabilidad de cualquier desarrollo reglamentario o resolución administrativa basada exclusivamente en los preceptos del TRLPOHGPV, sin considerar la legislación básica contenida en la Ley 38/2003, por lo que los principios de seguridad jurídica y legalidad exigen la toma en consideración de esta legislación aplicable en la CAPV, y concluye que "La normativa básica del Estado..., en materia de subvenciones, es, en principio, de aplicación directa en la CAPV. La posible inaplicación de alguno de los preceptos de dicha normativa habría que motivarla en su incompatibilidad con alguna disposición reguladora del régimen foral especial del País Vasco, en los términos expuestos en el cuerpo de este informe".*

observaciones vertidas (*bien directamente, bien por remisión a informes precedentes*) en los respectivos informes emitidos por esta Oficina con ocasión de la materialización del control económico normativo previo sobre la mismas. Singularmente, han de darse por reproducidas (*mutatis mutandis*) las consideraciones efectuadas en el informe de 27/07/2017 –Código de tramitagune DNCG_DEC_135364/2017_06-.

B4).- En relación con la novedad que respecto del planteamiento efectuado en el pasado ejercicio presenta el Decreto ahora proyectado, consistente en brindar el amparo del programa a las operaciones de aval financiero formalizadas por las sociedades de garantía recíproca con anterioridad a la entrada en vigor del mismo, desde el 1 de enero de 2018 hasta dicho momento, siempre que se ajusten a los requisitos establecidos en el mismo y sean expresamente aceptadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se echa en falta la incorporación de los correspondientes preceptos que articulen el proceso a través del cual se producirá la verificación del cumplimiento de las condiciones exigidas por parte de las operaciones de aval afectadas y, en su caso, la expresa aceptación de las mismas. Así mismo, deberían recogerse las pertinentes previsiones acerca de la incidencia que la incorporación al programa de dichas operaciones pudiera comportar en relación con la formalización del aval.

C).- De la incidencia económico-presupuestaria.

C1).- Las singulares características del programa de fomento en el que la administración convocante reafianza los avales otorgados por las sociedades de garantía recíproca colaboradoras, para operaciones de préstamo concedidos por entidades financieras a pequeñas y medianas empresas o personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para la cobertura de las necesidades de liquidez y financiación de capital circulante de las mismas, determina que no se produzca una incidencia directa e inmediata en las autorizaciones de gasto de contenidas en la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018.

La incidencia en las autorizaciones de gasto de los presupuestos se derivará, en su caso, de la ejecución de las garantías prestadas por esta administración en las operaciones de reafianzamiento, como consecuencia de incumplimientos de pago producidos en las operaciones de préstamo garantizadas. Teniendo en cuenta las características de las operaciones garantizadas la incidencia afectaría a presupuestos de futuros ejercicios.

C2).- Siendo ello así, la dotación de 3.581.250,00.-euros que figura en la Sección 06 (*Departamento de Hacienda y Economía*), Programa 6311 (*Política Financiera*), Servicio 12 (*Dirección de Política Financiera*), C.A.C. 282.11 (*Gastos de funcionamiento derivados de ejecución de avales*), partida 002 – (*Convenios de Refianzamiento*), de las autorizaciones de gasto contenidas en la Ley 5/2017, de 22

de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018, se destina a la cobertura de los gastos derivados de los fallidos producidos en las operaciones avaladas en convocatorias precedentes. A fecha de emitirse el presente informe, se han efectuado con cargo a la expresada dotación, pagos por importe de 1.779.356,41.-€.

C3).- Respecto de las estimaciones económicas vinculadas al programa de fomento en su edición correspondiente a 2018, la memoria económica –ME- que incorpora el expediente parte de los datos producidos en el marco de la evolución de los convenios de reafianzamiento en el período 2009-2017, relativos a los importes de operaciones formalizadas, la parte de los mismos asumida por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y las magnitudes correspondientes a los fallidos acumulados en cada ejercicio, que, todos ellos en euros, plasma del siguiente modo:

IMPORTES CONCEDIDOS					
Año	TOTA L LÍNEA	CONVOCATORIA	TOTAL FORMALIZADO	% SOBRE CONVOCAT	% SOBRE LÍNEA
2009	600.000.000	600.000.000	525.442.200	87,6%	87,6%
2010	600.000.000	300.000.000	116.615.840	38,9%	19,4%
2011	600.000.000	300.000.000	31.159.000	10,4%	5,2%
2012					
2013	600.000.000	300.000.000	126.940.214	42,3%	21,2%
2014	600.000.000	300.000.000	43.060.650	14,4%	7,2%
2015	600.000.000	300.000.000	10.854.683	3,6%	1,8%
2016	600.000.000	150.000.000	11.361.646	7,6%	1,9%
2017	600.000.000	150.000.000	150.000	0.1%	0.0%
			865.584.233		

EVOLUCIÓN FALLIDOS					
Año	RIEGO GV SOBRE FORMALIZADO	RIEGO VIVO TOTAL	FALLIDOS AÑO	FALLIDOS ACUMULADO	TASA FALENCIA
2009	238.361.152	238.361.152	0	0	0,00%
2010	58.997.587	258.303.110	2.380.236	2.380.236	0,80%
2011	17.491.863	186.256.089	6.488.940	8.869.176	2,82%
2012		56.243.771	9.825.642	18.694.818	5,94%
2013	25.397.826	50.177.591	5.763.843	24.458.661	7,19%
2014	13.289.985	48.284.315	3.145.869	27.604.530	7,81%
2015	3.060.000	42.317.000	2.361.535	29.966.065	8,40%
2016	2.567.700	24.375.492	1.623.067	31.589.132	8,80%
2017	37.500	15.834.879	668.340	32.257.472	8,98%
	359.203.613		32.257.472		

Dicha información se complementa con la que partiendo del saldo acumulado de fallidos para la Administración de la C.A.E. en el período de operatividad del programa de fomento (2009-2017) que se ha situado en 32,25 millones €, un 3,78% del total concedido, determina la existencia de una tasa de morosidad del 8,98% sobre el total de la cartera de préstamos (359.203.613.-€). Acerca de esta última cifra de fallidos la memoria subraya el ratio obtenido se ha situado claramente por debajo de las previsiones inicialmente contempladas dado el componente de riesgo asociado a estas líneas de financiación *(en el que, no obstante,*

tal riesgo asociado, la contribución de la Administración ha venido dada por la no vinculación del reaseguramiento a fórmulas tradicionales de garantía por el beneficiario).

C4).- Partiendo de dichos datos históricos, considerando el importe máximo que para los préstamos a conceder por las entidades financieras en el marco del Programa de Apoyo Financiero correspondiente a 2018, se fija en 600 millones €, y tomando en cuenta que en el período histórico considerado el reafianzamiento medio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi se situó en torno al 35-40% del riesgo formalizado, la memoria mensura en 240 millones € - 40%- la estimación del montante máximo que podría alcanzar la garantía a conceder por esta administración. Tal sería el importe máximo a distribuir con Elkargi S.G.R y se realizará mediante el control de los avales formalizados por aquélla.

En tal marco, para el supuesto de que se agotara el importe del Programa, y en relación con el volumen de fallidos en el indicado escenario, la memoria, tomando en cuenta la tasa de morosidad apuntada (8,98%), cuantifica la estimación de pagos por fallidos en los próximos ejercicios en 21,56 millones €. Si bien precisa que dadas las formalizaciones que se han realizado en el último trienio, muy alejadas del importe de la convocatoria total máxima, probablemente el volumen de fallidos será muy inferior.

Según los datos de la tabla precedente, las formalizaciones de préstamos al amparo de este programa en el último quinquenio han seguido una senda claramente decreciente y, en cualquier caso, muy alejada del importes máximo previstos en cada convocatoria, de 600 millones € en todas ellas. Su senda ha sido la siguiente (en millones €):

AÑO	2013	2014	2015	2016	2017
IMPORTES	126,9	43,06	10,85	11,36	0,4

La memoria añade que el ratio de fallidos probablemente debería ser algo mejor para esta línea que la correspondiente a años precedentes en virtud de unas perspectivas económicas futuras mejores que las del período citado.

Tales aspectos serán los que habrán de tomarse en consideración a la hora de concretar, en el proceso de elaboración de los proyectos de presupuestos de futuros ejercicios, la dotación de la partida correspondiente a gastos de funcionamiento derivados de ejecución de avales en este programa de fomento.

C5).- No obstante los datos vertidos en la memoria obrante en el expediente, recogidos en el apartado C3) anterior, la convocatoria que se proyecta para 2018, establece en **CIENTO CINCUENTA MILLONES (150.000.000,00.-) DE EUROS el volumen global de préstamos a conceder por las entidades financieras colaboradoras [de los que treinta -30- se reservan para el colectivo de personas empresarias individuales y los ciento cincuenta -150- restantes para el de pequeñas y medianas empresas].**

El contraste de las estimaciones de importes máximos para el programa de fomento, y las correspondientes a la convocatoria en curso, tomando como referencia los mismos parámetros, se muestran en la siguiente tabla:

ESTIMACIONES	IMPORTES MÁXIMOS	CONVOCAT. 2018
Volumen global de préstamos	600.000.000.-€	150.000.000.-€
Volumen de reafinanciamiento medio (40%)	240.000.000.-€	60.000.000.-€
Pagos por fallidos (9,98%)	21.552.000.-€	5.988.000.-€

Entre la documentación obrante en el expediente no se contiene argumentación alguna encaminada a justificar la razonabilidad del citado volumen global de préstamos que se proyecta establecer *[muy alejado del volumen global máximo contemplado de el marco del programa de fomento -600 millones €-, del que representa una cuarta parte -25%-]*, respecto de las previsiones que la instancia promotora haya realizado sobre los objetivos a cubrir con la misma (que no se expresan). La falta de justificación al respecto, unido a la notoria desviación que dicha cifra comporta respecto de los volúmenes de préstamos concernidos en las convocatorias precedentes efectuadas desde 2010, impide realizar juicio alguno sobre su razonabilidad y adecuación a las circunstancias y situación del sector al que se dirige la medida de fomento.

C6).- En vista del sentido de la evolución de la situación económica y el entorno financiero experimentada en la Comunidad Autónoma de Euskadi desde 2009 en que inició su andadura el programa de apoyo financiero concernido, y en especial en el último trienio (mejora de las condiciones de accesibilidad a los diferentes instrumentos de financiación, con progresiva desaparición de la restricción crediticia derivada de la crisis económica) así como de la demanda de la línea de fomento que el programa instrumenta (ostensible disminución, y minoración en consecuencia, de las operaciones crediticias acogidas al programa), convendría reforzar la fundamentación de la pertinencia de abordar una nueva edición de la línea de fomento proyectada.

D) De la ejecución y cumplimiento del programa y los objetivos

D1).- Respecto de este extremo, ha de indicarse que la memoria que obra en el expediente facilita información acerca de los resultados producidos en las convocatorias de la línea de fomento efectuadas desde su implantación que puede reflejarse del siguiente modo:

CONVOCAT	Nº de operaciones formalizadas	Nº de empresas beneficiadas	Nº de trabajadores concernidos	Importe reafinanciado (€)
2009	2.189	1.093	87.042	238.361.152
2010	698	629	23.076	58.997.587
2011	96	90	2.744	17.491.863
2012				
2013	812	756	16.250	25.397.826
2014	315	304	5.432	13.289.985
2015	91	86	1.883	3.060.000
2016	58	58	1.481	2.567.700
2017	6	6	153	37.500

Sin embargo, cabe manifestar que en dicha memoria no se realiza una genuina evaluación del grado de ejecución y cumplimiento del programa y de los objetivos perseguidos, por cuanto no se efectúa ningún contraste de los resultados producidos en los respectivos ejercicios (y singularmente los producidos en el pasado 2017) con los objetivos iniciales perseguidos (indicadores correspondientes) a efecto de evaluar el grado de cumplimiento de los mismos.

D2).- Hay que tener en cuenta que la memoria de objetivos presupuestarios –MOP- del programa 6311 *[Política Financiera]* de los presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2017, en el programa de fomento para dicho ejercicio y la convocatoria correspondiente se encuadraban [pág. 5] preveía los siguientes parámetros:

2017		Magnitudes
OBJETIVO	8.- POTENCIACIÓN DE LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA DE EUSKADI.	<u>PREVISIÓN</u>
ACCIÓN	2. Apoyo a la reducción del coste de financiación para las medianas y pequeñas empresas mediante el reafianzamiento de los riesgos avalados por estas entidades.	
INDICADORES	1. Número de convenios financieros para el establecimiento de condiciones financieras preferenciales para las operaciones avaladas por una SGR.	6
	2. Cumplimiento de los Convenios suscritos con las Sociedades. Número de liquidaciones periódicas.	8

De su sola lectura se desprende la limitada operatividad de los indicadores previstos para evaluar cabalmente la incidencia de la medida de fomento en el sector al que se dirige, toda vez que se limita a incidir en los instrumentos convencionales que articulan el programa, mientras que ninguna previsión incorpora en referencia a aspectos que la propia instancia considera extremos relevantes para indicar la eficiencia y eficacia de la medida –toda vez que la propia memoria los incorpora-.

D3).- En lo que a la convocatoria en curso respecta, por un lado, la memoria económica –ME- obrante en el expediente no hace mención a parámetro alguno de evaluación. Por otra parte, la memoria de objetivos presupuestarios –MOP- del programa 6311 *[Política Financiera]* de los presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2018, en que el programa de fomento y la convocatoria se enmarcan [pág. 5] prevé lo siguiente:

2018		Magnitudes
OBJETIVO	8.- POTENCIACIÓN DE LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA DE EUSKADI.	<u>PREVISIÓN</u>
ACCIÓN	2. Apoyo a la reducción del coste de financiación para las medianas y pequeñas empresas mediante el reafianzamiento de los riesgos avalados por estas entidades.	
INDICADORES	1. Número de convenios financieros para el establecimiento de condiciones financieras preferenciales para las operaciones avaladas por una SGR.	2
	2. Cumplimiento de los Convenios suscritos con las Sociedades. Número de liquidaciones periódicas.	4

De donde se desprende la concurrencia de la misma carencia que la apuntada para la convocatoria de 2017 en el punto anterior.

A pesar de tratarse de una convocatoria que supone confirmar la aplicación de un programa de fomento ya existente, la memoria económica –ME– incorporada al expediente no colma en su contenido las exigencias del artículo 42.1.d) 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, ya que no identifica los objetivos, acciones e indicadores afectados por la misma, no realiza evaluación económica y social de su aplicación (*encaminada a justificar la relación existente entre el programa subvencional que se propone y los objetivos a conseguir, y su eficacia para ello frente a otras medidas alternativas que pudieran existir*).

Se considera necesario que se complete la memoria obrante en el expediente, incorporando los indicadores *-y magnitudes razonables para los mismos-* atinentes a los aspectos relevantes que se emplearán en el análisis de los resultados de la convocatoria para la valoración de la eficiencia y eficacia de la misma en el área o sector al que la medida de fomento se dirige. A tal efecto resulta destacable que la propia memoria obrante en el expediente considera relevantes los aspectos atinentes al número de operaciones de préstamo formalizadas, nº de empresas concernidas beneficiadas, y número de trabajadores concernidos.

IV. CONCLUSIÓN

Tras examinar la documentación obrante en el expediente de referencia, esta Oficina estima oportuno efectuar, sintéticamente, a modo de conclusión, las siguientes consideraciones y recomendaciones:

1ª.- Se estima que el acomodo del expediente a las exigencias de Ley 8/2003, de 22 de diciembre, sobre elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se ha cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente, si bien se recuerda la necesidad de incorporar al expediente, con anterioridad al sometimiento de la aprobación del Decreto regulador por Consejo de Gobierno, una memoria sucinta de todo el procedimiento, que dé cuenta de la evolución de los textos desde su inicial planteamiento hasta su versión definitiva [A1) y B1)].

2ª.- De los informes de análisis jurídico y legalidad obrantes en el expediente [II. 7º, 8º y 14º], se desprende la viabilidad de la iniciativa proyectada, en la medida que no contienen reparos obstativos a la misma, si bien formula una serie de observaciones que han de ser tomadas en consideración, recogiendo respecto de las desatendidas los motivos del rechazo en la memoria resumen del procedimiento incorporada al expediente [A1) y B1)].

3ª.- En relación con el texto presentado, esta Oficina recomienda la toma en consideración y atendimiento de las observaciones vertidas,

bien directamente bien por vía de remisión a informes anteriores, en los apartados B3) y B4) del presente informe.

4ª.- De la entrada en vigor de la disposición reguladora del programa de fomento y de la materialización de la convocatoria proyectada, no se deriva una incidencia directa e inmediata en las autorizaciones de gasto de contenidas en la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018. La incidencia, en su caso, afectaría a presupuestos de futuros ejercicios, como consecuencia de incumplimientos de pago producidos en las operaciones de préstamo garantizadas [C1) y C2)].

5ª.- Se constata la insuficiencia de la memoria obrante en el expediente al ocuparse de la razonabilidad del volumen global de préstamos a conceder por las entidades financieras colaboradoras, que la Orden de convocatoria proyecta establecer, respecto de los concretos objetivos a cubrir con la misma – que no se expresan- [C5) y D3)].

6ª.- Se considera necesario que se complete la memoria obrante en el expediente, incorporando los indicadores *-y magnitudes razonables para los mismos-* atinentes a los aspectos relevantes que se emplearán en el análisis de los resultados de la convocatoria para la valoración de la eficiencia y eficacia de la misma en el área o sector al que la medida de fomento se dirige [D3)].

7ª.- Se recuerda que, habida cuenta la estructura del propio Programa de fomento, 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 [A4)].