

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN, TRAMITACIÓN Y CONTROL ECONÓMICO DE LAS AYUDAS DIRECTAS A PERSONAS AUTÓNOMAS Y EMPRESAS PREVISTAS EN EL TÍTULO I DEL REAL DECRETO-LEY 5/2021, DE 12 DE MARZO, DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE APOYO A LA SOLVENCIA EMPRESARIAL EN RESPUESTA A LA PANDEMIA DE LA COVID-19.

Código de expediente: DNCG_DEC_7980/21_06

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), regula en el Título III el Control Interventor, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Conforme a la citada norma, lo dispuesto en el 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 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME

Mediante el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, se creó con una dotación global de 7.000 millones de euros financiada por el Gobierno de España, la Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas, que persigue apoyar la solvencia del sector privado, mediante la provisión a las empresas y autónomos de ayudas directas de carácter finalista.

La citada regulación se ha visto completada por la Orden HAC/348/2021, de 12 de abril, del Ministerio de Hacienda por la que se concretan los criterios para asignación de las ayudas, y, posteriormente, se ha visto afectada por el Real Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de la COVID-19. Finalmente, el encuadre de la cuestión requiere aludir al Convenio suscrito entre esta Administración y el Ministerio de Hacienda y la Agencia Estatal Tributaria (AET) por el que en aplicación de lo previsto en el artículo 4.4 del Real Decreto-ley 5/2021 se han adoptado los acuerdos para la adecuada ejecución de los términos establecidos para estas ayudas y se ha desencadenado el proceso para verificar el abono de la cantidad fijada a esta CAE para ser distribuida por su Administración autonómica.

La configuración del régimen de ayudas establecido en la citada regulación dirigida a apoyar la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado, contempla la tramitación y gestión de las cantidades asignadas a cada Comunidad o Ciudad Autónoma del Estado por parte de su propia Administración autonómica. Por Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, se concretaron los aspectos necesarios para la distribución definitiva, entre las Comunidades



Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, de los recursos de la Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas previstas en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, fijándose para la Comunidad Autónoma de Euskadi la cifra de 217.997.300 euros que habrán de ser asignados a través de la oportuna convocatoria de subvenciones establecida por la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el proceso de elaboración de la correspondiente convocatoria de las citadas ayudas a adoptar por esta Administración de la CAE han surgido diversas cuestiones cuya sustanciación requiere de la oportuna norma reglamentaria a fin de posibilitar una gestión más eficaz y eficiente de las mismas con el objetivo de lograr la más rápida y ágil gestión de las ayudas en un momento en el que los beneficiarios esperan una pronta reacción de las Administraciones Públicas.

El proyecto de Decreto que se somete a informe de control económico normativo reúne las correspondientes normas que permitan abordar la gestión de las citadas ayudas bajo tales paradigmas. Es así que el proyecto en sus cuatro artículos recoge sendas medidas singulares a tal fin, con el siguiente contenido:

- Artículo 1. Órgano competente. Habida cuenta que las ayudas se dirigen a múltiples sectores productivos incardinados en el ámbito de actuación de varios de los Departamentos de la estructura vigente del Gobierno Vasco, tomando como punto de partida la habilitación general establecida en el artículo 51.2 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHGPV) que habilita, entre otros, a los Consejeros para aprobar las normas y conceder ayudas o subvenciones en sus respectivos ámbitos, se ha optado por concentrar en un único órgano e instrumento jurídico las convocatoria de estas ayudas, superando así la eventual necesidad de dispersar la convocatoria y gestión por razón de las áreas implicadas. Con esta previsión que atribuye tal cometido al Consejero de Economía y Hacienda se posibilita concentrar la gestión y reparto de las ayudas facilitando tales tareas y agilizando así su reparto. En consonancia con esta medida la disposición final segunda prevé la atribución a ese mismo órgano de las facultades para adoptar las disposiciones de desarrollo necesarias.
- Artículo 2. Bajo el rótulo “simplificación administrativa” se implantan dos medidas vinculadas a la necesidad de atender de forma ágil y eficaz las solicitudes de las ayudas que se cursen.

Así, de una parte, aludiendo a su conformidad con el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se declara la tramitación de urgencia para los procedimientos administrativos que deban tramitarse para la aprobación de las bases reguladoras y de la convocatoria de las ayudas directas previstas en el artículo 1, así como para la concesión de las mismas. En consecuencia, conforme a la base legal citada, se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos. Esta medida prevista por la legislación vigente

de procedimiento administrativo viene justificada en la Memoria justificativa del proyecto en la situación excepcional que se pretende abordar con estas ayudas, el elevado número de potenciales solicitantes y la idoneidad de agilizar la tramitación y resolución de las solicitudes. Evidentemente, tal declaración deberá venir soportada con la correspondiente disponibilidad de medios humanos y materiales que garanticen con suficiencia la propia viabilidad de los plazos reducidos que de tal declaración derivan.

El párrafo 2 del artículo 2 establece la obligación de efectuar la tramitación electrónica por todos los interesados para tomar parte en la convocatoria de estas ayudas, extendiendo tal deber de tramitación electrónica a todas las fases de gestión, pago y justificación de las mismas. Esta previsión trae causa de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. En tal precepto se prevé la posibilidad de que "reglamentariamente, las Administraciones –puedan- establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios". Esta medida se dirige, en lo fundamental, a prever la tramitación telemática de las ayudas como único cauce de relación con la Administración.

En tal sentido, debe apreciarse que el objetivo de agilizar la gestión y otorgamiento de estas ayudas para que alcancen su destino lo antes posible constituyen una razón de peso para propiciar la medida impulsada. En este orden de cosas cabe señalar que el citado precepto legal, además de la exigencia de una norma reglamentaria exige la acreditación razonada de los motivos que se prevén en la norma. En tal sentido, la Memoria justificativa del proyecto junto con la parte expositiva del proyecto dedicado a este contenido ofrecen una motivación de la viabilidad de exigir tal cauce de relación electrónica exclusivamente a los empresarios y autónomos que puedan comparecer a las mismas, por razón de que hay que tener en cuenta que el colectivo de personas y entidades al que se dirige esta convocatoria de ayudas directas (personas autónomas, profesionales y empresas), tanto en sus actuaciones ante esta Administración como ante las Administraciones tributarias en relación con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ha venido acreditando, a lo largo de estos últimos ejercicios, la disposición de los medios técnicos y la cualificación para utilizarlos que les habilita, sobradamente, para relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos.

- Artículo 3. Se prevé una salvedad al régimen general vigente relativo al control económico fiscal establecido por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En concreto se señala que "a los efectos de lo previsto en el artículo 22 del Decreto Legislativo 2/2017, el ejercicio del control económico-fiscal de las ayudas directas previstas en el artículo 1, con carácter excepcional, se realizará de acuerdo con las siguientes especificidades:

- a) Los expedientes de gasto derivados de la concesión de las ayudas no estarán sujetos a fiscalización previa.
- b) La comprobación de la documentación justificativa del reconocimiento de las obligaciones de pago se realizará mediante técnicas de muestreo, de conformidad con lo dispuesto en las bases reguladoras de la convocatoria de las ayudas directas y a las instrucciones que, en su caso, establezca la Oficina de Control Económico con carácter previo a dicho ejercicio.

Esta cuestión debe analizarse desde la perspectiva de la denominada “derogación singular de los reglamentos” y el rango de la disposición que se informa. Tratándose de una cuestión estrictamente jurídica remitimos su consideración a la COJUA cuyo Dictamen se prevé en la tramitación de esta disposición. En todo caso, procede añadir que de conformidad al artículo 37 de la precitada Ley 39/2015, si bien existe una inviabilidad jurídica para proceder a lo que se denomina “derogación singular de reglamentos”, habida cuenta el carácter reglamentario del proyecto informado la medida singular y excepcional como se califica tendría el amparo de tal proceder soportado en un reglamento que modifica el régimen general haciendo una salvedad concreta para estas ayudas en base a las circunstancias excepcionales citadas en las que se debe conjugar la previsión de aplicar un procedimiento de otorgamiento sucesivo, la dificultad de analizar y resolver algunas de las tipologías de potenciales beneficiarios y la traba que podría suponer para una adecuada marcha de tales procedimientos sucesivos el sometimiento a fiscalización previa de los expedientes que por razón de cuantía se vean sujetos a fiscalización previa del control interventor.

Así, debe tenerse en cuenta que el RDL 5/2021 prevé para alguna de las ayudas que esta CAE pueda otorgar en base al mismo la cuantía límite de 200.000 euros, en tanto que el vigente Decreto 148/2000, de 28 de julio, por el que se fijan los importes unitarios por tipo de gasto correspondientes a expedientes sujetos a fiscalización previa, prevé en su artículo 2, apartado f (para ayudas que no se otorguen bajo el procedimiento de concurrencia competitiva) que *“las demás subvenciones concedidas mediante convocatoria pública (mención que ese refiere a todas las no concedidas conforme al procedimiento de concurso o concurrencia competitiva) sólo se fiscalizarán previamente cuando su importe, individualmente considerado, supere los 100.000 Euros”*. Esto es, teniendo en cuenta que se prevé que la convocatoria contemple el reparto de la dotación establecida conforme al procedimiento de otorgamiento sucesivo y que el máximo previsto para alguna tipología de beneficiarios es de hasta 200.000 euros, se ha entendido adecuado obviar la fiscalización previa de todos los expedientes de esta convocatoria a fin de mantener un ritmo de resolución que no tenga que verse sometido a la fiscalización interna de determinados expedientes (obligando a introducir en el flujo de gestión una salvedad para ellos que, además, supone paralizar las solicitudes posteriores a fin de aplicar en rigor el procedimiento de otorgamiento sucesivo).

Por nuestra parte, vistas las circunstancias bajo las que se adopta la medida no vemos obstáculo normativo o quebranto para la Hacienda General del País Vasco en cuanto a esta medida teniendo en cuenta que, precisamente, el procedimiento de

otorgamiento sucesivo incorpora elementos objetivos tanto para la elegibilidad de los beneficiarios como para la determinación de la cuantía. En este caso, además, teniendo en cuenta que las ayudas para las que se evita el control fiscal previo han de ser superiores a 100.000 euros y que tales ayudas se prevé que se encuentren sometidas a un régimen de justificación “agravado”, entendemos que existe una garantía cierta de su control de ajuste a la legalidad y de cumplimiento de los requisitos establecidos (en particular, la acreditación del destino de las ayudas al fin para el que se otorgan).

En este mismo artículo se prevé, precisamente, que “La comprobación de la documentación justificativa del reconocimiento de las obligaciones de pago se realizará mediante técnicas de muestreo, de conformidad con lo dispuesto en las bases reguladoras de la convocatoria de las ayudas directas y a las instrucciones que, en su caso, establezca la Oficina de Control Económico con carácter previo a dicho ejercicio”. Esta previsión no viene sino a preconfigurar las futuras bases reguladoras de las ayudas en cuanto al mecanismo de control y justificación de las ayudas. Cabe señalar que la previsión viene avalada por lo establecido en el artículo 75.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que prevé la posibilidad de que el órgano concedente de subvenciones compruebe “a través de técnicas de muestreo que se acuerden en las bases reguladoras, los justificantes que estime oportunos y que permitan obtener evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención, a cuyo fin podrá requerir al beneficiario la remisión de los justificantes de gasto seleccionados”. Así, no obstante constituir tal previsión el contenido de un precepto no básico del citado reglamento, entendemos que la necesaria previsión de las bases acerca de la forma de justificación requerida por el artículo 51.1, apartado g de la LPOHGPVA, fundamenta la posibilidad de que el órgano competente la configure, pudiendo valerse del mecanismo estatal como modelo o referente para ello.

- El artículo 4 del proyecto, último del articulado, contempla, asimismo, una nueva excepción a una previsión reglamentariamente establecida; en concreto al régimen general de garantías vigente en esta Administración establecido en el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre.

En el contenido del precepto proyectado se alude a cómo “*A los efectos del artículo 51.8 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, las personas y entidades beneficiarias de las ayudas directas previstas en el artículo 1, atendiendo al importe, al objeto y a la naturaleza extraordinaria de dichas ayudas, estarán exoneradas de la necesidad de constituir garantía por el pago anticipado de la ayuda con carácter previo a la justificación*”.

La exoneración de garantías por el pago anticipado de estas ayudas remite al régimen previsto por el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades Colaboradoras que participan en su gestión.

En lo que ahora interesa, hemos de señalar que en el artículo 3 del citado Decreto 698/1991, se prevé que:

"Artículo 3.1. Las garantías relacionales se considerarán implícitas en toda petición o concesión de ayuda o subvención y serán condicionantes de su otorgamiento.

2. Las garantías reales, cuyo compromiso de constitución se formalizará, en su caso, en el momento de la solicitud de la subvención o ayuda, sólo serán exigibles en los supuestos de pagos anticipados y cuando el importe de la subvención o ayuda sea superior a 30 millones de pesetas (180.303,63 euros). No obstante, si las normas reguladoras del programa subvencional o de concesión de ayudas establecieran un importe inferior éste sería tomado en cuenta para determinar la exigibilidad o no de la constitución de garantía."

Habida cuenta las circunstancias anteriormente expuestas relativas a las dificultades económicas existentes en buena parte del sistema productivo a cuyo alivio se adoptan las ayudas directas a las que venimos refiriéndonos, cabe entender justificada la adopción de esta singular y excepcional medida en relación a estas ayudas en cuanto a la posibilidad de evitar costes añadidos a los beneficiarios de las ayudas derivadas de la necesidad de afrontar la garantía requerida. Asimismo, habida cuenta la cifra a partir de la que se hace necesaria tal garantía (180.303,63 euros) cabe pensar que la medida prevista tendrá una incidencia limitada sobre el volumen total de beneficiarios (téngase en cuenta que la ayuda máxima a obtener está en 200.000 euros a las que podrán aspirar un número limitado de solicitantes).

Evidentemente, esta medida al igual que la precedente tienen particular incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco por cuanto inciden en el régimen de ayudas y subvenciones indirectamente y de forma directa en el régimen de pagos y de control interno; si bien, tal apreciación debe matizarse por el hecho de que tan solo inciden de forma puntual para el proceso de otorgamiento de las ayudas directas a las que venimos refiriéndonos, quedando como una excepción puntual a las medidas generales reglamentariamente establecidas; fundamentadas en las razones que de forma motivada ofrece la Memoria justificativa

- Una última consideración la merece el contenido de la Disposición final primera proyectada mediante la que se aborda la modificación del Decreto 106/2021, de 9 de marzo. Así contempla:

"Modificación del Decreto 106/2021, de 9 de marzo, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas de 2021.

Se modifica el párrafo 8 de la Disposición Adicional Segunda del Decreto 106/2021, de 9 de marzo, por el que se desarrolla el programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas de 2021, que quedará con la redacción siguiente:

"8.- Las solicitudes de novación de las operaciones deberán realizarse antes del 15 de abril de 2021 y formalizarse antes del 30 de junio de 2021". "

Procede significar al analizar este contenido su carácter ajeno a las ayudas directas establecidas por el Título I del Real Decreto-ley 5/2021 incidiendo en el particular régimen de la medida de fomento establecida por el aludido Decreto 106/2021, de 9 de marzo, "programa de apoyo financiero a PYMES y persona empresarias individuales y profesionales autónomos". Ahora bien, cabe mencionar que la medida que se promueve, esto es, posibilitar la conclusión de los acuerdos de novación de los préstamos financieros garantizados existentes más allá del plazo inicialmente contemplado, guarda relación con una parte del contenido material del RDL 5/2021, en principio ajeno a las ayudas directas. En concreto, la modificación ahora pretendida tiene que ver con las disposiciones relativas a las medidas de código de buenas prácticas que se recogen en el Capítulo II de este Título II, que, de manera mediata, sí inciden en la regulación del programa de apoyo financiero, en cuya configuración se incide. Resulta oportuno añadir que la medida no supone quebranto de los principios que rigen la actividad subvencional por cuanto acreditado que las solicitudes de novación fueron recibidas en tiempo y forma la demora responde a la intervención de los agentes colaboradores de la propia Administración sin que la ampliación del plazo repercuta negativamente en ningún otro interesado.

En concreto, la modificación incide en un contenido muy puntual cual es la fecha término de formalización de las operaciones de aval que configuran la medida de apoyo a la que se refiere el Decreto 106/2021. La modificación que se pretende introducir mediante el Decreto que se informa incide pues sobre una disposición reglamentaria por lo que no cabe objetar oposición formal a la misma. Al margen de su encaje en el proyecto que nos ocupa hemos de aludir al contenido de la modificación mediante la que, en última instancia, se viene a ampliar el plazo de formalización de las operaciones de novación que inicialmente venía prevista (ampliando el término inicial del 1 de junio de 2021, al 30 de junio de 2021). Esta medida que en sí incide en los avales adoptados al amparo del precedente Decreto 50/2020 de 31 de marzo (dictado al mismo objeto del que se pretende modificar), supone posibilitar que la formalización de los acuerdos inicialmente acotada entre dos fechas pueda concluirse más allá del término inicial. En este sentido, la Memoria justificativa apunta a que la ampliación en el plazo establecido para la formalización de las solicitudes de novación obedece, de forma excepcional, tal y como han comunicado las entidades financieras colaboradoras del Programa, a la imposibilidad de formalizar los documentos correspondientes a diversas solicitudes antes del 1 de junio de 2021. Esta circunstancia ha hecho que, habiendo solicitudes de novación que, cumpliendo con los requisitos establecidos del programa y habiendo sido aprobadas y autorizadas dentro de los plazos legalmente establecidos, no hayan podido formalizarse antes de la fecha indicada, consecuencia directa de las dificultades que han tenido las entidades financieras colaboradoras para preparar y coordinar en tiempo y forma, las firmas de los documentos correspondientes a las novaciones y los avales con su correspondiente intervención notarial. Una circunstancia a la que han sido ajenas en todo momento las empresas y personas solicitantes de la novación.

Una vez que se avala la ausencia de responsabilidad por los beneficiarios en la dilación de las actuaciones que se atribuye a las entidades colaboradoras, por nuestra parte no cabe efectuar observaciones a esta modificación sin perjuicio de instar al órgano gestor a comprobar que las entidades financieras colaboradoras han actuado en los términos del convenio de colaboración que instrumenta su relación con esta Administración. De hecho, entendemos que la demora en la formalización en el acuerdo del aval debiera haber sido valorada desde la perspectiva del avalado en el sentido de que tal demora pueda suponer un retraso en el acceso a la financiación obtenida y con ello un perjuicio para la situación de las empresas destinatarias del Programa. Habida cuenta que resulta preferible que se concluyan las operaciones en ciernes a que no se puedan formalizar cerrando el esperado acceso a esta financiación hemos de entender que la medida obedece a razones de interés público bajo la perspectiva de la consolidación de la actividad empresarial avalada.

Esto es lo que se estima oportuno informar acerca del proyecto sometido a nuestra consideración de lo que se da traslado al órgano promotor del Departamento de Economía y Hacienda para que adopte las medidas que estime oportunas con carácter previo a su posterior tramitación.