



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

20/2020 DDLCN - IL

I.- ANTECEDENTES

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

El informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; y en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, y el art. 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del



Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, así como respecto a los Programas económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones, realizados con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El borrador de Decreto se acompaña de diversa documentación, de la que interesa desatacar:

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

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

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

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

(5) Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Banco xxx, S.A. para la instrumentación del programa de apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas del año 2020 para responder del impacto económico del covid19

II.- OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de Decreto se ubica, como su parte expositiva señala, en el marco de la crisis surgida a raíz de la propagación del virus “COVID19”. Declarado el estado de alarma, por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y con una incidencia general que hasta ahora no se había conocido, la actividad diaria de las pequeñas y medianas empresas, y de personas empresarias individuales y profesionales autónomas, se revela como un ámbito de los especialmente afectados, con un alcance que aún no cabe vislumbrar pero que sí se puede anticipar como grave y dilatado en el tiempo.

A paliar esa grave afección se dirigen las medidas contenidas en el proyecto, articulando con carácter de urgencia un Programa de Apoyo Financiero dotado de 500 millones de euros *en préstamos a formalizar y [que] tendrá por objeto atender a las necesidades de liquidez y financiación de circulante de 6 meses del colectivo citado de agentes económicos.*

Las concretas medidas contempladas se regulan en el Capítulo II. Por una parte, avales financieros otorgados por la sociedad de garantía recíproca colaboradora, reafianzados por la Administración General de la Comunidad Autónoma y cuyos costos son parcialmente asumidos por esta. Por otra, la subvención del tipo de interés de los préstamos que, otorgados por las entidades financieras colaboradoras, se formalicen a su amparo.

Medidas que, al margen de su concreta definición o cuantificación, se ajustan al régimen sustantivo y procedimental de programas de ayuda financiera que han precedido en el tiempo a este proyecto, -el último, Decreto 103/2018, de 10 de julio, 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- dirigidos igualmente al apoyo financiero de estos agentes económicos en otros tiempos de crisis y que se han adecuando al modelo de colaboración con sociedades de garantía recíproca y entidades financieras, que también ahora se aplica, para lo que se procede a la suscripción de los correspondientes convenios, que culminan el marco de las relaciones jurídicas de los diferentes intervinientes en el proceso.

Esa identidad sustancial con Decretos anteriores en el tiempo, que fueron objeto de los correspondientes informes de legalidad por parte de este Servicio Jurídico Central, que no

apreciaron motivo relevante de tacha, permite ahora centrar este informe, que por otra parte se solicita se emita con premura, en lo que constituye su novedad principal frente a sus antecedentes, el procedimiento de elaboración seguido.

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El Decreto fija el régimen en el que se va a desenvolver la concesión de las ayudas.

Así, regula entre otros extremos las condiciones de acceso al crédito, los beneficiarios, la disponibilidad de los recursos y las condiciones de los préstamos, así como el procedimiento de tramitación ante la sociedad de garantía recíproca (SGR) y las entidades financieras colaboradoras.

Contenidos prototípicos de una disposición de carácter general, naturaleza que de manera inequívoca se ha atribuido a las normas que con contenido análogo le precedieron en el tiempo.

En el caso presente, el informe de la Asesoría Jurídica, sin embargo, aboga por apreciar que su naturaleza sería la de un acto administrativo plúrimo, una conclusión que se vincula a los supuestos que el art. 3.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, deja fuera de los supuestos de aplicación de la ley.

En tal sentido, subraya el informe departamental que el proyecto que *no tiene vocación de permanencia en el tiempo*, si bien el propio expediente acredita que, siendo cierto que se aprueba con un ámbito temporal que no es indefinido, sino ligado a una concreta coyuntura, no por ello cabe decir que *se agota en una sola aplicación*, y de ello es claro exponente el propio borrador de orden que le acompaña, intitulada *primera convocatoria*, en previsión de las sucesivas que podrán aprobarse en aplicación de lo que constituye la norma reguladora de las ayudas.

La temporalidad de una norma es perfectamente compatible con su significado normativo. Dicho en otros términos, la temporalidad de una disposición no la convierte en acto

administrativo. En el caso, aun no siendo la vigencia indefinida, es patente que se prolonga en el tiempo, que no se agota en la única aplicación, de manera que da amparo a la aprobación de diferentes convocatorias o actos.

El Decreto crea un sistema de ayudas y le dota de regulación jurídica. Define el marco normativo en el que se podrán desenvolver las convocatorias que en su aplicación se aprueben –estas sí actos administrativos- y el procedimiento al que se ajustará su concesión. Igual que habilita en Disposición final al Consejero de Hacienda y Economía para *dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo*, previsión razonable en concordancia con el contenido de la disposición e impensable de tratarse de un acto administrativo como se sostiene.

Cabe intuir que la urgencia que se impone a la tramitación del presente Decreto por las circunstancias excepcionales en que se alumbra, pueden llevar a forzar una interpretación al servicio de la agilidad. En una materia, por otra parte, en que a veces las fronteras pueden no ser nítidas, como ocurre en el caso de las convocatorias subvencionales (a las que la jurisprudencia llega a atribuir una naturaleza jurídica híbrida -STS 15 noviembre 2005, RJ\2005\9879-, al participar de elementos que podrían encuadrarlas entre las normas jurídicas, pero también de otros que la colocarían claramente entre los actos administrativos destinados a una pluralidad de sujetos).

Una falta de nitidez que no es trasladable sin embargo a lo que el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, denomina de forma reiterada y concluyente *las normas reguladoras de ayudas y subvenciones*. En sentido coincidente con la denominación que emplea la Ley General de Subvenciones, de forma igualmente reveladora, aludiendo a *la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones* (art. 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre). En tal sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en STS de 3 de marzo de 2015, rec. 1223/2014 (*Tiene razón la recurrente en cuanto que las bases de una convocatoria de subvenciones tienen naturaleza reglamentaria en su elaboración y no de acto plúrimo El precepto citado de la Ley 38/2003, art. 17, también determina en su prolijo apartado tercero cuales son los extremos que debe concretar "la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones". Lo propio hace el art. 6.2 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo de subvenciones de la Comunidad de Madrid*).

Desde la premisa expuesta de que nos hallamos ante una disposición de carácter general, la respuesta a esa urgencia debe venir de la mano de las previsiones legales dictadas para esa circunstancia.

Nos referimos en concreto a la aplicación del art. 14 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, que dispone que *Cuando por razones de urgencia debidamente acreditadas no sea posible cumplimentar alguno de los trámites procedimentales previstos en las normas reguladoras de las materias objeto de la disposición general se podrá prescindir, motivadamente, de los mismos, salvo que vengan exigidos como preceptivos por normas con rango o fuerza de ley.*

Una previsión que permite exonerar del cumplimiento de trámites por la urgencia de la aprobación, al igual que permite la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo art. 133.4 contempla que *Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

Es así como, en aplicación combinada de ambos preceptos, cabe abordar la tramitación del Decreto dentro de los parámetros que la legislación impone a un proyecto de naturaleza urgente. En tal sentido:

- ✓ Obra en el expediente Memoria Justificativa del Proyecto –con un detallado análisis de la viabilidad jurídica, de la incidencia económica y presupuestaria, del contenido de la regulación propuesta. Debe destacarse que incluye expreso examen y conclusión de que no procede trámite ante la Unión Europea-
- ✓ Obra Informe Jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento.
- ✓ No obra sin embargo, y conviene que se incorpore, constancia de la decisión del Consejero de Hacienda y Economía de impulsar el proyecto, a través de la Orden de inicio y aprobación previa del proyecto.

- ✓ Igualmente, conviene dejar constancia en el expediente, con amparo en el citado art. 133 de la Ley 39/2015, de las razones de grave interés público que justifican omitir los trámites de consulta, audiencia e información pública. Dejar constancia de los motivos que justifican que no quepa efectuar tales trámites en tanto incompatibles con una aprobación que, el interés general, impone con carácter inmediato.

- ✓ Resta señalar que el citado art. 14 de la Ley 8/2003 exceptúa *aquellos trámites que vengan exigidos como preceptivos por normas con rango o fuera de ley*. En esta disposición debe situarse el art. 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, que impone como preceptivo el informe de evaluación del impacto de la regulación *en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas*.

IV. LEGALIDAD

No haremos mayores consideraciones, toda vez que como se viene repitiendo, la disposición reproduce sustancialmente un régimen de ayudas aplicado en ocasiones anteriores y cuya conformidad a derecho han apreciado los informes de legalidad que han precedido a este.

No remitimos al Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, que analiza con acierto y detalle el encaje normativo del proyecto y su contenido a la luz de la legislación vigente. El único extremo en que disentimos, el referido a la naturaleza jurídica y al procedimiento de elaboración a seguir, han sido abordados en líneas precedentes.

Bilbao, a veintiséis de marzo de 2020.