



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA SE DESARROLLA EL PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, PERSONAS EMPRESARIAS INDIVIDUALES Y PROFESIONALES AUTONOMAS DE 2022 PARA RESPONDER AL IMPACTO ECONÓMICO PROVOCADO POR EL INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LA ENERGIA Y DE LAS MATERIAS PRIMAS

66/2022 IL - DDLCN
AAAA_DEC_AY_2682/22_06

I.- ANTECEDENTES

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

El informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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 el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, 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

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



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 destacar:

(1) Memoria referida al Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas de 2022 para responder al impacto económico provocado por el incremento de los precios de la energía y de las materias primas. Incluye Justificación Económica.

(2) Informe jurídico departamental relativo al Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas de 2022 para responder al impacto económico provocado por el incremento de los precios de la energía y de las materias primas.

(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 de 2022 para responder al impacto económico provocado por el incremento de los precios de la energía y de las materias primas.

(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 de 2022 para responder al impacto económico provocado por el incremento de los precios de la energía y de las materias primas.

(5) Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y EEFF para la instrumentación del programa de apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas de 2022 para responder al impacto económico provocado por el incremento de los precios de la energía y de las materias primas.

II.- OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de Decreto, como su parte expositiva señala, tiene como antecedentes inmediatos los programas de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para responder al impacto económico generado por la crisis sanitaria de COVID-19, aprobados para los ejercicios 2020 y 2021 por Decreto 50/2020, de 31 de marzo, modificado por el Decreto 67/2020 de 19 de mayo y el Decreto 106/2021, de 9 de marzo.

Dichos programas tenían como objetivo facilitar el acceso a la financiación bancaria de los agentes económicos citados para atender necesidades de liquidez y gastos de estructura. La ayuda pública que proporcionan estos programas consiste en la subvención del tipo de interés de los préstamos formalizados a su amparo por parte de la Administración de la CAE, de tal forma que el coste financiero sea del 0% para las empresas y personas beneficiarias. Además, todas las operaciones de financiación concedidas en virtud de lo establecido en los Decretos 50/2020 y 106/2021 están avaladas por la sociedad Elkargi SGR y en base a ello, la Administración de la Comunidad Autónoma subvenciona también al 50% el coste del aval y asume el compromiso de reafianzamiento parcial a favor de dicha sociedad de garantía recíproca de todos los avales concedidos.

Como sigue señalando la exposición de motivos del proyecto a informar, estos Programas de Apoyo financiero, junto a otras medidas adoptadas por la Administración, si bien han permitido paliar en 2020 y 2021 el impacto económico de la COVID-19, favoreciendo que las empresas recuperasen en parte los niveles de actividad previos a la pandemia, a comienzos de 2022 se han producido nuevos acontecimientos que podrían condicionar la recuperación económica ya iniciada: así, la invasión rusa de Ucrania está teniendo importantes repercusiones en el ámbito empresarial, especialmente debido al incremento en los precios de la energía y de las materias primas que puede reducir la generación de ingresos y condicionar la devolución de la financiación concedida en tiempo y forma.

En este contexto el objetivo del presente programa es posibilitar que las pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas que formalizaron préstamos en el marco de los referidos Decretos y tengan cuotas de amortización en 2022, puedan aplazar en un año la devolución de la financiación otorgada, sin que se modifique el plazo inicial de las operaciones, a fin de que puedan afrontar el daño económico que les ha

generado el incremento de los precios de la energía y las materias primas como consecuencia de la invasión rusa en Ucrania, al facilitárseles unas condiciones de devolución más flexibles.

En consecuencia, como se viene diciendo, el presente programa supone dar continuidad a las líneas de apoyo económico iniciadas con los Decretos anteriormente señalados.

Esta identidad sustancial con Decretos anteriores en el tiempo, que fueron objeto de los correspondientes informes de legalidad por parte de este Servicio Jurídico Central, hace que nos remitamos a sus consideraciones fundamentales, en los que no se advirtió tacha de legalidad.

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El procedimiento de elaboración a seguir en la actuación a que se refiere el presente informe y la sucesión de trámites a seguir, incluidos el informe de legalidad, exige determinar cuál sea su naturaleza jurídica, para cuya respuesta ha de acudir a la Ley 8/2003, de elaboración de disposiciones de carácter general y las normas que regulan el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, la Ley 7/2016, de 2 de junio y Decreto 144/2017, de 25 de abril.

Comenzando por las normas que regulan el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el art. 11 del Decreto 144/2017, respecto a la necesidad o no de los informes de legalidad a emitir por este servicio, dispone que:

“Artículo 11 Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

1. En los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión, dentro del procedimiento de elaboración, del preceptivo informe de legalidad.

2. En particular, corresponderá al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe de legalidad a los proyectos de Decreto en los siguientes asuntos:

(...)

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

La literalidad del precepto que acabamos de transcribir podría dar a entender, y así lo ha venido haciendo este servicio jurídico, que 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* siempre y en todo caso requieren del preceptivo informe de legalidad cuya emisión corresponde en exclusiva al Servicio Jurídico Central de Gobierno Vasco, si vienen establecidos por un Decreto.

Dicho entendimiento viene reforzado por el hecho de que, en contraste y complementado al artículo 11, el artículo 12 de dicho Decreto viene a disponer que:

Artículo 12. Asuntos sujetos a la emisión de otros informes jurídicos departamentales.

Requieren únicamente informe jurídico departamental y podrán quedar exentos de la emisión de informe de legalidad, salvo que se curse una petición específica de consulta, los proyectos o propuestas relativos a los siguientes asuntos:

(...)

j) Proyectos de Orden que regulen exclusivamente el otorgamiento de ayudas o subvenciones.

De lo dicho parece derivarse que la exigencia o no del informe de legalidad viene determinada, exclusivamente, por el rango del instrumento empleado para la aprobación y regulación de las ayudas.

Ahora bien, el esquema anterior viene condicionado por la premisa de que todos los programas económicos financieros que *establezcan* ayudas (establecer, por definición, con un carácter "estable") cuya regulación se haga por una *disposición de carácter general*, pasen a formar parte del ordenamiento jurídico, sean regulados (como sería deseable) a través de un Decreto. Mientras que todo acto administrativo por el que se acuerde otorgar ayudas, aunque vengan a ordenar la forma en que ese haya de hacer dicho otorgamiento para una pluralidad de destinatarios, pero para una única convocatoria y sin que ello implique innovar el ordenamiento

ni tenga tampoco ninguna vocación de estabilidad, sea regulado (como sería también deseable) por medio de una Orden.

Pero lo cierto es que los programas de fomento financiero, como el actual, aunque se aprueben por Decreto, son a menudo concebidos y diseñados para responder a una función eminentemente temporal, ligada a circunstancias como la situación económica, social o política. Por lo que, en esos casos, es cuestionable que sean disposiciones de carácter general, en el sentido del art. 3.2 de la Ley 8/2003 y del artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, arriba transcritos.

Remitiéndonos a la Ley 8/2003, tras definir las disposiciones de carácter general como aquellas que "que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico y adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden", su artículo 3.2 viene a decir que:

"No tienen tal consideración los actos administrativos genéricos que afecten a una pluralidad de destinatarios determinados o determinables, que se agoten con una sola aplicación, o que den lugar a otros actos de ejecución cuyo contenido esté completamente predeterminado por aquéllos, aunque emanen de los mismos órganos y revistan la misma forma que las disposiciones de carácter general".

Por lo cual, en esos casos, cabe entender que, aunque se aprueben por Decreto, los programas de fomento financiero que "se agoten con una sola aplicación, o ... den lugar a otros actos de ejecución cuyo contenido esté completamente predeterminado por aquéllos", atendiendo a lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, no reúnen los presupuestos a que se refiere dicha Ley, ni pueden ser tratadas como "disposiciones de carácter general" en el sentido y efectos que el mismo recoge.

No reuniendo la actuación informada la naturaleza de una auténtica disposición de carácter general, conforme lo razonado, en su elaboración no se ha de seguir tampoco la tramitación estricta que regula la Ley 8/2003 para las disposiciones de carácter general, ni ha de ser sometida a informe de legalidad.

Y ello, en la medida en que, más allá del periodo temporal al que se apliquen, no se espera aplicar el mismo instrumento sobre las mismas personas en sucesivas ocasiones, sino que su aplicación se circunscribe a la convocatoria en curso.

Razones todas estas que, en casos como el presente, apoyarían la variación (o, cuando menos, la matización) del criterio expresado en anteriores informes con respecto a la exigibilidad del

preceptivo informe de legalidad y la aplicación a su elaboración de la Ley 8/2003, aprovechando la ocasión para advertir que el rango del instrumento que se emplee (Decreto u Orden) se haya de ajustar a la finalidad que se persiga en cada caso, lo que también facilitará el determinar, conforme al esquema normal previsto en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, si el mismo requiere o no de la emisión de un informe de legalidad, o si será suficiente con la emisión del informe jurídico departamental, pudiendo quedar exentos de la emisión de informe de legalidad.

Todo ello sin perjuicio de que, en este caso, y por evidentes razones de seguridad jurídica, se haya optado por emitir el presente informe de legalidad.

IV.- LEGALIDAD

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 éste, remitiéndonos 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.

En consecuencia se emite INFORME FAVORABLE.