



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DE AYUDAS EXCEPCIONALES CON OCASIÓN DE LAS INUNDACIONES EXTRAORDINARIAS ACAECIDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE Euskadi (Tramitagune AAAA_DEC_AY_53186/2015_05)

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

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

INFORME

El proyecto epigrafiado en el encabezamiento tiene por objeto conceder ayudas para paliar los daños producidos por las inundaciones acaecidas en los meses de enero, febrero y marzo de 2015, en los sectores agrario, industrial, comercial, los servicios, la hostelería o turismo, la construcción y la vivienda y en vehículos automóviles en la Comunidad Autónoma de Euskadi, complementarias a las indemnizaciones previstas por el Consorcio de Compensación de Seguros y las Compañías de Seguros.

Las ayudas tendrán las siguientes modalidades:

a) Reducción del tipo de interés (2,25 puntos porcentuales) de los préstamos preferenciales que concedan las Entidades Financieras a las personas o entidades damnificadas para la reparación o reposición de los activos dañados, conforme al Convenio de Colaboración a suscribir entre esta Administración y las entidades financieras, cuyo borrador ha sido incorporado al presente expediente. El importe máximo del préstamo no podrá superar el valor de las inversiones susceptibles de ayudas, que siempre se verá minorado por el importe de otras ayudas que se obtengan o por el valor de las indemnizaciones previstas por el Consorcio de Compensación de Seguros y las compañías de seguros. Se recomienda, en todo caso, suprimir en el artículo 7 la expresión "con carácter general", ya que la misma

puede contener una excepción no justificada frente a los principios de igualdad y de objetividad que han de ser obviamente respetados.

Cabe señalar, igualmente, que el Decreto proyectado mantiene dos regímenes diferenciados de regulación de los préstamos. El primero para las reparaciones de viviendas y de edificaciones en curso, y el segundo para la reposición de activos (reparaciones o adquisiciones) en los sectores agrario, industrial, comercial, de servicios y turístico (se recomienda También la modificación del título del Capítulo III, para así mencionar expresamente la hostelería). Se advierte, igualmente, que para este segundo bloque de sectores económicos se prevé una ventaja en la subsidiación de intereses (0,25%) en los casos en que la operación venga avalada por una Sociedad de Garantía Recíproca.

b) Subvenciones a fondo perdido por un importe de 2.500 euros (se propone suprimir la expresión "hasta", para soslayar cualquier tipo de incertidumbre respecto de la cuantía) para la reposición de aquellos automóviles dañados por las inundaciones (no se contempla la reparación de vehículos dañados, ni tampoco la adquisición de otro tipo de vehículos diferentes de los automóviles), siempre que la adquisición se produzca en el plazo de 4 meses a partir de la entrada en vigor del Decreto objeto del presente informe y con el límite del coste total del nuevo automóvil.

Visto el contenido del Decreto, y la documentación obrante en el expediente, esta Oficina de Control Económico circunscribe su actuación a la materialización del Control económico-normativo, 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, resultando procedente efectuar las siguientes observaciones:

1. En primer lugar, procede señalar que al presente programa de ayudas excepcionales le resulta de aplicación la normativa vigente en esta Comunidad Autónoma en materia de subvenciones y ayudas que está contenida en el Título VI del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, ya que en nuestra normativa el concepto de subvención y/o ayuda se encuentra definido de forma muy amplia.

Así, debe señalarse además que, en relación con la subsidiación de intereses, en la exposición de motivos del citado Texto Refundido se incluye en el amplio concepto de subvención y ayuda en esta Comunidad Autónoma, entre otros, *a las subvenciones de intereses de determinadas líneas de crédito, asumiendo la Administración la obligación de satisfacer a la entidad prestamista la parte que corresponda de dichos intereses en programas destinados a la vivienda e inversiones en los sectores de industria, comercio y turismo..*

Por consiguiente, desde la perspectiva de la normativa citada cabe manifestar que la convocatoria respeta los criterios previstos en la citada normativa, en la medida en que en función de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión, se recogen los contenidos mínimos exigidos a las normas reguladoras de concesión de subvenciones, todo ello sin perjuicio de lo ya señalado en la introducción del presente informe y de lo que se dirá en los próximos apartados.

2. Lo manifestado en el apartado anterior no se altera tampoco por el carácter indemnizatorio que pueden tener estas ayudas excepcionales. Esta Oficina de Control Económico considera, como ya se ha señalado, que una aportación dineraria de este carácter tiene acogida en el amplio concepto de subvención o ayuda de nuestra normativa, porque en principio no existe una exclusión expresa en ese sentido, y porque, sobre todo, el artículo 50.1 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco admite esta posibilidad cuando al determinar el concepto de beneficiario establece "... *encontrarse en la situación que legitima su concesión*". En el mismo sentido el artículo 48.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, como señala la memoria obrante en el expediente, califica como subvención *cualquier disposición gratuita de fondos públicos por parte de la Administración General de la CAE o sus organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público, así como en general cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

3. Cabe indicar que en el expediente remitido obra el correspondiente informe de legalidad de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de fecha de 10 de marzo de 2015, de carácter favorable, si bien condicionando dicha valoración a la realización de ciertos trámites en el marco de la LPEDCG. En todo caso, debemos constatar igualmente la inclusión en el expediente de una memoria de la Directora de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas, de fecha 11 de marzo de 2015, en la que se recogen las razones que justifican el no atendimiento de las observaciones planteadas por el informe de legalidad.

4. En otro orden de cosas, hay que realizar una observación sobre el ámbito de las ayudas excepcionales que se proponen. Así, en el artículo 1, al hacer referencia a los daños producidos por los temporales en los tres ámbitos objetivos que se plantean (vivienda, sectores económicos, vehículos automóviles), éstos se circunscriben a aquellos daños producidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ese será pues el criterio interpretativo a aplicar en relación con las viviendas y edificaciones en curso, ya que, pese a no recogerse expresamente, no cabe más interpretación que entender que éstas han de situarse en la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin mayores interpretaciones respecto de un punto de conexión

personal (vecindad o similares). En relación con los daños en diversos sectores económicos, el proyecto es más preciso en cuanto que hace referencia a actividades económicas "*radicadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi*".

Por último, en cuanto a la reposición de vehículos dañados nada se dice al respecto, ni tampoco puede desprenderse conclusión alguna de la documentación que se exige a los solicitantes, por lo que en principio el único criterio a esgrimir sería el de que el daño se haya producido en la CAE, aunque sería lógico exigir igualmente el empadronamiento en la CAE.

5. Para la concesión de estas ayudas no se seguirá el procedimiento general de concurso establecido en el artículo 51.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, de forma que las solicitudes se irán resolviendo en la medida que se vayan presentado, una vez que el expediente se encuentre completo. Esta consideración sobre el procedimiento que se efectúa tiene consecuencias relevantes en relación con el número de resoluciones a realizar, en cuanto que habrá tantas resoluciones como solicitudes se formulen; sobre el cómputo del plazo para dictar y notificar cada resolución, que será de tres meses desde la presentación de la solicitud; y sobre los efectos del silencio administrativo, que en opinión de esta Oficina de Control Económico deberían seguir considerándose estimatorios, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No se adivinan las razones que sustentan el cambio de criterio en este punto (artículo 18), máxime cuando las mismas no están explicitadas en el expediente remitido, por lo que se recomienda su modificación.

Es más, como el plazo de presentación de solicitudes concluye el 30 de junio de 2015, si el cómputo del procedimiento se iniciase el día en que se publica la convocatoria (*dies a quo*), a través del Decreto, podría concluirse que para las solicitudes que se presentasen en plazo, pero muy tardías en el tiempo, ya se ha producido el silencio administrativo desde el mismo momento de su presentación, al haberse formalizado dicha presentación transcurridos tres meses desde la publicación del Decreto, conclusión ésta que debemos calificar como carente de cualquier mínimo de coherencia. En el mismo sentido, debemos hacer referencia al informe de la Secretaría General de Régimen Jurídico de 28 de septiembre de 2006, relativo al *sentido del silencio administrativo en los procedimientos de otorgamiento de subvenciones que no puedan considerarse de concurrencia competitiva*, en el que también se propugna para este tipo de procedimientos el carácter estimatorio del silencio administrativo que se pudiese producir.

6. Esta modalidad de concesión de ayudas se encuentra contemplada en el apartado 5 del citado artículo 51 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que dispone que *cuando por la finalidad o naturaleza de la subvención no se utilice la técnica concursal deberá recogerse expresamente en las normas reguladoras el carácter limitado de los fondos públicos destinados al correspondiente programa subvencional*,

estableciendo las consecuencias derivadas del agotamiento de dichos fondos. En todo caso, se añade en dicho artículo, una vez agotados los fondos, se deberá hacer pública dicha circunstancia a los efectos de la paralización de la concesión de nuevas ayudas.

Señalado lo anterior, cabe constatar que los Departamentos promotores de la iniciativa no han tenido en cuenta lo señalado en el referenciado artículo 51.5 para incluirlo en la convocatoria de ayudas, ya que el Decreto proyectado se limita a señalar que los recursos económicos destinados a las ayudas establecidas en esta norma lo serán con cargo a las partidas presupuestarias de la sección "Gastos diversos departamentos" del presupuesto ordinario 2015. Asimismo, la Disposición Final tercera autoriza al Departamento de Hacienda y Finanzas para realizar en los créditos de gastos las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para proceder a la concesión y abono de las ayudas que se otorguen al amparo del presente Decreto.

Confirmada, por tanto, la falta de determinación cuantitativa de los recursos que se destinan a la presente convocatoria de ayudas indemnizatorias, resulta procedente analizar la finalidad que se persigue en las convocatorias subvencionales cuando en ellas se recoge un importe global máximo destinado a las mismas. Así, es razonable pensar que a la dotación que se recoge en una convocatoria subvencional se le confiera un carácter limitativo, de forma que una vez agotada la dotación consignada se proceda a la denegación de las ayudas que se soliciten con posterioridad al citado agotamiento.

Ahora bien, ello no es óbice, en opinión de esta Oficina de Control Económico, para que en una determinada convocatoria, si ello se justifica debidamente, el órgano convocante pueda obligarse a conceder las ayudas a todas aquellas personas solicitantes que realicen una concreta actividad o se encuentren en una determinada situación, sin hacer uso de la facultad que ostenta para denegar ayudas por agotamiento de fondos o para articular sistemas concursales o través de fórmulas de prorrateo. En estos supuestos cabría admitir incluso convocatorias que no incluyan expresamente la dotación presupuestaria que se destina a las ayudas, de forma que habrán de concederse a todas las personas o entidades que reúnan los requisitos para ello. En el marco de esta línea argumental, debe examinarse el artículo 4 que establece que los recursos económicos destinados a las ayudas establecidas en esta norma lo serán, como ya se ha indicado, con cargo a las partidas presupuestarias de la sección "gastos diversos departamentos" del presupuesto ordinario 2015, de forma que cada Departamento, en su ámbito material de actuación, deberá conceder las ayudas a todas las personas o entidades que reúnan los requisitos para ello, sin que pueda ser razón suficiente para su denegación la inexistencia en un momento determinado de los recursos presupuestarios suficientes.

7. Igualmente, el artículo 3 del Decreto establece la compatibilidad de las ayudas, declarando compatibles entre sí aquéllas correspondientes a los Capítulos

II, III y IV de este Decreto, además de las que procedan de otras Administraciones Públicas. Con ello cabe entender que una misma solicitud de una persona afectada por las inundaciones puede venir referenciada a varios sectores distintos (por ejemplo, vivienda, comercio, automóvil), por lo que esta Oficina de Control Económico considera procedente que en la propuesta de resolución que efectúe la Comisión Interdepartamental de Evaluación en estos supuestos se diluciden todas las cuestiones relativas al importe total de las ayudas a conceder, así como los aspectos procedimentales y de gestión que ello podría conllevar. Si ello fuera así, es decir, la concesión de ayudas en diferentes modalidades para un mismo beneficiario, lo adecuado sería dictar una resolución conjunta por los distintos órganos competentes de los Departamentos implicados.

Por otra parte, respecto del análisis de compatibilidad de las ayudas (artículo 3), se debe mencionar con especial énfasis para esta tarea el Real Decreto-Ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015.

8. Como una de las principales líneas de ayudas consiste en la reducción del coste financiero de las operaciones de préstamo que se formalicen al amparo de la citada norma, habrá de suscribirse el correspondiente Convenio de Colaboración con las entidades financieras. A estos efectos, el Departamento promotor de la iniciativa ha incluido en el expediente borrador del Convenio de Colaboración a suscribir, de forma que, en principio, cabe señalar que dicho texto se coherente con el régimen de ayudas establecido en el Decreto proyectado, sin que se establezcan para los potenciales beneficiarios nuevas obligaciones o un distinto régimen que el establecido en el Decreto.

Cabría apuntar, asimismo, que en lo referido a la subsidiación de intereses el artículo 21 del Decreto sí concreta en esta ocasión con exactitud cuándo se materializará dicho abono, ya que en dicho artículo se establece que la Entidad Financiera remitirá al Departamento concedente de la ayuda, copia de las pólizas o documentos justificativos de la formalización de los préstamos acogidos a dicho Convenio, tras lo que se hará efectivo el abono de la subvención. De esta forma, se produce una mejor concordancia entre la previsiones del Decreto proyectado y lo que luego se plasma en el Convenio de Colaboración (cláusula quinta).

9. Retornando a los aspectos procedimentales, procede en el presente trámite, además de lo ya señalado en apartados anteriores, resaltar las cuestiones siguientes:

- En las ayudas correspondientes a la reposición de vehículos automóviles se aconseja que la regulación de la documentación que ha de presentarse junto con la solicitud se encuentre unificada en un único artículo.

- El procedimiento recogido en el Decreto puede calificarse de complejo, en cuanto que las solicitudes tienen que dirigirse al Departamento competente en razón de materia (no hay que olvidar que hay tres Departamentos implicados), para que luego, tras el correspondiente examen de la documentación, cada Departamento remita el expediente a la Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales del Departamento de Hacienda y Finanzas para que ésta, a su vez, lo dirija a la Comisión Interdepartamental de Evaluación prevista en el artículo 25 del proyecto, cuya función, pese a su denominación, es, además de la citada evaluación de las solicitudes, el análisis y propuesta de resolución de concesión de las ayudas. Estas propuestas de resolución deberán remitirse, finalmente, al órgano competente para resolver tal y como se prevé en el artículo 18 del Decreto proyectado.

- La designación de las personas que componen la Comisión Interdepartamental, incluso la de las personas suplentes, debe ser objeto de la correspondiente publicidad en relación con la composición de la misma, de conformidad con lo establecido en el 49.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. No hay que olvidar que esta previsión legal guarda relación con el ejercicio de los derechos de abstención y recusación de los artículos 28 y 29 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

10. En la memoria económica aportada por el Departamento de Hacienda y Finanzas (En particular por la Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales) se refleja la dificultad para poder determinar con precisión el coste económico que supondrán las líneas de ayudas que se articulan. En ese sentido, se señala lo siguiente:

El Decreto que se tramita tiene por objeto establecer ayudas destinadas a paliar los daños ocasionados en diversos sectores productivos, viviendas y vehículos automóviles, debido a las inundaciones que se han producido en diversas localidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante los primeros meses del año 2015.

En virtud de este Decreto, se implementarán líneas de financiación preferenciales que permitirán a muy bajo coste restituir o reparar los activos empresariales perjudicados o efectuar las reparaciones necesarias en las viviendas y vehículos afectados.

Las ayudas se materializarán en la reducción del coste financiero de los préstamos que se formalicen al amparo del Decreto y de los convenios suscritos a tal efecto con las entidades financieras, a través de bonificaciones en el tipo de interés de 2,25 puntos. Asimismo, en el caso de las ayudas a los sectores económicos, el Gobierno Vasco subvencionará 0,25 puntos adicionales en aquellas operaciones avaladas por una sociedad de garantía recíproca.

En caso de daños a vehículos automóviles, se concederá una ayuda de hasta 2.500 euros para la adquisición de otro vehículo, con el límite de la cantidad resultante de deducir del coste total de éste último el importe de otras ayudas y el valor de las indemnizaciones previstas por el Consorcio de Compensación de Seguros y las compañías de seguros, y siempre que la compra se produzca en el plazo de 4 meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto. Los vehículos deberán tener suscrito y en vigor, al menos, el seguro obligatorio correspondiente.

No es posible disponer aún de una cuantificación completa de los daños ocasionados hasta la fecha lo que dificulta la evaluación del coste que supondrán las medidas recogidas en el presente Decreto.

Si se dispone de una primera estimación realizada por el Consorcio de Compensación de Seguros de los efectos producidos, principalmente en los municipios de la cuenca del río Cadagua en Bizkaia, por las inundaciones originadas por las lluvias de los últimos días de enero y primeros de febrero, que sitúa alrededor de 870 el número de siniestros, con un coste aproximado de 8 millones de euros.

Las lluvias acaecidas durante los últimos días del mes de febrero han castigado sin embargo principalmente al territorio histórico de Gipuzkoa, y en concreto, a las poblaciones bañadas por el Urumea como son Donostia, Hernani y Astigarraga, con episodios de intensas precipitaciones que han ocasionado graves daños en bienes de particulares (establecimientos hosteleros, viviendas, garajes y automóviles). El mes de febrero ha sido el más lluvioso en 40 años en el este de Gipuzkoa.

A este respecto, cabe señalar que los daños provocados por las inundaciones en el territorio guipuzcoano están aún pendientes de valoración económica por parte del Consorcio de Compensación de Seguros.

En este momento no existen por tanto datos fiables que nos permitan estimar el volumen de subvenciones y préstamos que podrán ser solicitados por los afectados.

Los recursos económicos destinados a estas ayudas lo serán con cargo a las partidas presupuestarias de la sección "Gastos diversos departamentos" del presupuesto ordinario de 2015. A tales efectos, se creará una partida en dicha sección destinada a su financiación.

Para el pago de las diferentes ayudas se crearán las correspondientes partidas presupuestarias en los Departamentos de Desarrollo Económico y Competitividad, de Empleo y Políticas Sociales y de Seguridad, mediante transferencias de la partida señalada en el apartado anterior.

Hay que decir, a este respecto, que se ha remitido por el Departamento de Hacienda y Finanzas el documento contable de Autorización de gasto por un



importe de 100.000,- euros a imputar a la sección presupuestaria 99, el cual será contabilizado en el presente trámite a los efectos de efectuar la oportuna reserva de crédito por el importe estimado. Ello sin embargo, tal y como se recoge en la memoria económica, con posterioridad deberán tramitarse las oportunas modificaciones presupuestarias para que sean los Departamentos correspondientes los destinatarios de los citados créditos, ya que son a la postre los competentes para la concesión de las ayudas.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente Informe al Departamento de Hacienda y Finanzas a fin de que adopte el Acuerdo que estime oportuno.