



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO, QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS PARA DAÑOS DE NATURALEZA CATASTRÓFICA O DAÑOS DERIVADOS DE FENÓMENOS CLIMÁTICOS ADVERSOS EN LOS ÁMBITOS DE LA AGRICULTURA, LA GANADERÍA, LA SILVICULTURA Y LAS INFRAESTRUCTURAS RURALES
(Tramitagune DNCG_DEC_118068/2016_03)

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 CAE (TRLCEC), 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.a) 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 proyecto epigrafiado en el encabezamiento que pretende establecer una regulación marco para la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por situaciones de naturaleza catastrófica o los daños derivados de fenómenos climáticos adversos, en desarrollo, según se expone en el expediente, de lo dispuesto en el artículo 83.2 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco, que ampara *“al Consejo de Gobierno, mediante decreto, a establecer los procedimientos que garanticen, con la necesaria rapidez y flexibilidad, la financiación de los gastos que se deriven de la reparación de los daños catastróficos producidos”*, y al amparo de la normativa europea que ha establecido un régimen para la concesión de ayudas que traen su causa de desastres naturales o fenómenos climáticos adversos, a través del Reglamento (UE) 702/2014, de la

Comisión de 25 de junio, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE, y de las Directrices de la UE aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020, según las cuales: *“Con el fin de facilitar una rápida gestión de las crisis, la Comisión autorizará regímenes marco de ayuda previos para compensar los daños causados por terremotos, avalanchas, corrimientos de tierras e inundaciones, así como por tornados, huracanes, erupciones volcánicas e incendios incontrolados de origen natural, siempre que se establezcan claramente las condiciones de concesión de las ayudas en caso de que se produzcan tales desastres (72). En el caso de los regímenes previos, los Estados miembros deben cumplir la obligación de notificación que figuran en el punto (728).”*

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

II.1.- No encontramos en el expediente una referencia a los antecedentes de la actuación propuesta, o regulación relacionada con la misma. Consultada la base de datos de los informes de la Oficina y del BOPV encontramos que el Decreto 243/2004, de 3 de noviembre, recogía una línea de ayudas para la recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales tales como inundaciones, incendios, fuertes vientos... y el establecimiento de sistemas de medios de prevención adecuados, correspondiendo la gestión de las ayudas al Departamento de Agricultura del Gobierno con un único pago, previa la justificación. Los preceptos referidos a esa línea fueron derogados por Decreto 133/2008 y 166/2008, de 3 de septiembre. Por su parte, el citado Decreto 166/2008, de 30 de septiembre contemplaba una línea de ayudas para la recuperación del potencial forestal dañado por catástrofes naturales o incendio, y para la implantación de medidas preventivas, correspondiendo la gestión y financiación de las ayudas a los órganos forales. Finalmente, este Decreto fue derogado mediante Decreto 43/2017, de 14 de febrero, por el que se establece la normativa marco de las ayudas previstas en el PDRS de Euskadi 2015-2020 que contempla entre sus líneas de ayudas, la medida 08, Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, y entre sus submedidas, prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, actuaciones que serán gestionadas y financiadas por las Diputaciones Forales y cofinanciadas por el FEADER... Entendemos, en fin,

necesaria, una descripción de los antecedentes que sirva, asimismo, para justificar la nueva actuación en los concretos términos propuestos frente a otras alternativas, y una justificación de que la propuesta es coherente con el resto del ordenamiento jurídico sin solapamientos, y respeta los principios de buena regulación (LPACAAPP).

II.2.- El Departamento de Desarrollo Económico e infraestructuras ha incoado el oportuno expediente, habiéndose puesto el mismo a disposición de esta Oficina, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, entre cuya documentación figuran las respectivas Ordenes de inicio y aprobación previa del proyecto, Informe Jurídico departamental, Memoria Económica de la propuesta, Memoria del procedimiento de elaboración y el borrador del Decreto proyectado. Se acompaña, además, de los correspondientes Informes de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas y de Emakunde, así como diversa documentación relativa al trámite de audiencia y alegaciones a la propuesta. No encontramos que el Informe jurídico aborde la evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas previsto en la Ley 16/2012, de 28 de junio.

En relación al informe de Landaberri previsto en el artículo 10.b) de la ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural, tampoco encontramos el preceptivo informe en el expediente al que ha tenido acceso esta Oficina y al que se hace referencia expresa en la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, de inicio del procedimiento del proyecto que nos ocupa, como uno de los informes a recabar durante la tramitación.

Tampoco consideración sobre si se ha estimado o no la procedencia de recabar dictamen del Consejo Económico y Social Vasco, que si bien no es preceptivo para el supuesto de los proyectos de Decreto (artículo 3.1, apartado b de la Ley 8/2012, de 17 de mayo), se somete a reflexión del Departamento gestor su participación en el expediente.

II.3.- En relación con el texto presentado, se recuerda que, en atención a las consideraciones y conclusiones del informe de legalidad 28/2015IL (y sustentado en jurisprudencia previa en este sentido) relativo a la necesaria aplicación de la normativa básica de la LGS y del RGS *[del que esta Oficina ya dio traslado en abril*

-mediante escrito de 21/04/2015-, a través de las distintas Direcciones de servicios, a los Departamentos Gubernamentales, y se ha venido recordando desde entonces en todos los expedientes subvencionales tramitados por ese Departamento], resulta de aplicación lo dispuesto en la normativa básica estatal. No se efectúa un contraste específico de las normas básicas nacionales, autonómicas y comunitarias exigibles, con los preceptos del proyecto de Decreto, aunque haya un reconocimiento expreso genérico a su aplicación en el informe jurídico departamental, que concluye finalmente que el proyecto es conforme a derecho. Tampoco se documentan contactos con la Dirección de Asuntos Europeos, todo ello a fin de asegurarse la conformidad europea y como una exigencia de lo dispuesto en la Circular nº 6/05, de control de los trámites a realizar ante la Unión Europea correspondientes a los programas y/o convocatorias de subvenciones de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por las consecuencias económicas para la hacienda pública que pueden derivarse del incumplimiento del derecho comunitario, esta Oficina entiende procedente, si no se ha hecho, consultar al respecto a la Dirección de Asuntos Europeos que, se recuerda, ha manifestado su disponibilidad (según escrito de su Director, de 15 de mayo de 2013 atendiendo las consultas sobre la aplicación del derecho comunitario sobre las ayudas de estado que le sean planteadas), y su competencia para asesorar a los Departamentos del Gobierno sobre la normativa, políticas y actuaciones comunitarias de su interés, (art. 15.1.j) Decreto 70/2017, de 11 de abril), en cada concreta actuación, y que se deje constancia del trámite en el expediente. El informe jurídico indica que "se efectuarán ante la Unión Europea las notificaciones correspondientes y se darán cuenta y adjuntarán a los expedientes los resultados de dichas notificaciones" y hace, asimismo, referencia a que "la normativa (europea) contempla la posibilidad de autorizar regímenes marco de ayudas previo con el fin de una rápida gestión de la crisis". En el expediente remitido tampoco encontramos documentación que acredite contactos con la Unión Europea.

II.4.- Finalmente, examinados los trámites ya materializados, únicamente resta por recordar que, una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, a cuyo mejor criterio jurídico se sujeta este informe. Si como consecuencia del dictamen se introducen modificaciones en el proyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la nueva redacción dada por la Disposición

Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

III ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, esta Oficina, en la materialización de su actuación de Control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del TRLCEC, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, efectúa las siguientes consideraciones:

A) Cuestiones preliminares

1.- De los datos proporcionados por el expediente y de la regulación contenida en el proyecto de Orden, podemos concluir que las ayudas que nos ocupan son de naturaleza indemnizatoria, ayudas que, en opinión de un sector de la doctrina, han venido excluidas del concepto estricto de subvención porque en ellas no existe ánimo de fomentar, estimular o promover un determinado comportamiento en el beneficiario, sino que se conceden para resarcir una carencia, indemnizar por algún evento o, simplemente por razones de política social y asistencial, si bien encuentran encaje dentro de la fórmula abierta por la que ha optado la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre), en su artículo 1, al definir ayuda, y que explica la Exposición de Motivos y, finalmente, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS).

Son supuestos en los que, en principio, basta reunir las condiciones previstas en la norma para acceder a las ayudas, de manera que se puede llegar a afirmar que existe un derecho por parte del potencial receptor de la ayuda, porque se conceden simplemente en atención a su status, y carecen de la finalidad pública propia pretendida por la Administración otorgante en la subvención, caracterizada por la afectación de los fondos al fomento, al impulso o al estímulo de una actividad concreta, específica y determinada que se considera beneficiosa para el interés general (efecto incentivador). Es por ello que pueden no ser exigibles todos los

preceptos que lo son para aquellas subvenciones que no son indemnizatorias (requisitos de acceso, obligaciones, etc...).

2.- El decreto proyectado no recoge de forma completa la normativa aplicable a las ayudas. Por su parte, el artículo 7, relativo a la convocatoria de las ayudas, se limita a señalar que *“por Orden de la persona titular del departamento competente en materia de agricultura del Gobierno Vasco, previa consulta a las diputaciones forales en las que se haya producido la situación, se declarará tal situación y se convocarán las ayudas previstas en este Decreto. En dicha convocatoria se establecerán las disposiciones específicas para la situación concreta de que se trate, y se determinará el lugar y el plazo de presentación de las solicitudes y la documentación a aportar...”*, sin especificar claramente el contenido de la convocatoria ni si conllevará una habilitación para completar la regulación, que es excepcional y debe concretarse, en todo caso.

Ha de tenerse en cuenta que resulta necesario que los potenciales destinatarios conozcan de modo cabal el régimen aplicable a las ayudas contempladas en la Orden proyectada y, por ende, la regulación que dictada por la UE resulta de aplicación a las mismas, así como los preceptos de la normativa básica estatal que se les va a aplicar. En cualquier caso, procede, a nuestro entender, revisar la regulación propuesta y completarla recogiendo los requerimientos o remitiéndose, al menos, a los preceptos, además de la normativa comunitaria, de la normativa básica estatal y autonómica, tomando en consideración la naturaleza indemnizatoria de las ayudas. Entre otros aspectos y sin ánimo de ser exhaustivos, hacer referencia a los artículos 13 LGS (requisitos para obtener la condición de beneficiario, si se les va a aplicar, o cuáles) y 14 LGS (obligaciones de los beneficiarios); si se prevé que puedan ser beneficiarios las agrupaciones de personas, físicas o jurídicas sin personalidad jurídica, por lo que incidiría lo dispuesto en el artículo 11.3 y concordantes (13, 17, 30, 40, 53 y 69) de la LGS; respecto a los gastos subvencionables deberá respetarse lo dispuesto en el artículo 31 LGS (el coste de adquisición no puede ser superior al valor del mercado...). Tampoco encontramos una regulación clara de la justificación de los daños, de la pérdida de renta, de los contratos de préstamo, a presentar por el damnificado... Además, en el artículo 16 del proyecto incide lo dispuesto en el artículo 19.4 de la LGS que señala que la alteración de las condiciones, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, “en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención”, y el artículo 49.12 LPOHGPV que indica que la modificación procederá “siempre que se salvaguarden los requisitos mínimos establecidos por la norma subvencional para ser

beneficiario de ésta”, y también lo dispuesto en el artículo 37 LGS, por lo que se advierte que en la norma reguladora deberán establecerse los términos de la modificación, a fin de evitar que la modificación encubra supuestos de incumplimiento total, afecte a aspectos fundamentales o que hayan sido determinantes para la concesión de la ayuda, a la determinación del beneficiario, o perjudique a terceros..., así como los criterios de graduación para el supuesto de reintegros parciales. Convendría hacer referencia a las sanciones que, en su caso, resulten exigibles, por remisión, al menos, a los preceptos básicos recogidos en el Título IV de la LGS. Asimismo, entendemos, por seguridad jurídica y en consideración al tercero interesado, que el Decreto debería referirse expresamente a la normativa aplicable al programa subvencional.

Procede hacer notar que han transcurridos más de dos años desde que esta Oficina remitió el dictamen de legalidad 28/2015 IL *“al objeto de que las consideraciones en él contenidas fueran tenidas en cuenta en la elaboración de las convocatorias y programas subvencionales”* y advirtiendo de que se replantearan las bases reguladoras de los programas acomodándolas a la normativa básica estatal. Se recuerda que la instancia responsable de la gestión de las subvenciones objeto de convocatoria habrá de tener en cuenta, por su directa aplicabilidad, lo preceptuado con carácter de legislación básica en la LGS y en el Reglamento que la desarrolla, aun cuando las bases del programa subvencional no recojan expresamente su contenido ni efectúe explícita referencia a la misma, así como su prevalencia en cuanto el contenido de éstas pudiera resultar contrario a dicha legislación básica. Ahora bien, ello conlleva inseguridad jurídica para el operador jurídico y confusión e indefensión para los terceros interesados.

3.- 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 de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Departamento proponente no hace referencia a la misma si bien el informe jurídico señala que *“Como se ha expuesto a lo largo de este informe, este proyecto trata de adecuarse en todo momento a la normativa y reglamentación europea en esta materia, y en particular al Reglamento (UE) nº 702/2014 de La Comisión de 25 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; y a las Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en*

las zonas rurales de 2014 a 2020. En esa normativa se contempla la posibilidad de autorizar regímenes marco de ayudas previo con el fin de una rápida gestión de las crisis. Pero estos regímenes previos han de cumplir la obligaciones de notificaciones previstas, esto es, tanto la relativa a la autorización de este régimen como la relativa a la información meteorológica sobre el tipo, fecha, magnitud relativa y localización del fenómeno climático que puede asimilarse a un desastre natural o de los desastres naturales contemplados en las secciones 1.2.1.1 y 1.2.1.2 de las Directrices, respectivamente. Por todo ello se efectuarán ante la Unión Europea las notificaciones correspondientes y se dará cuenta y adjuntarán a los expedientes los resultados de dichas notificaciones en cuanto se conozcan. De un análisis preliminar acerca de la adecuación de este régimen de ayudas a la normativa comunitaria antes mencionada se considera que las ayudas previstas para los beneficiarios titulares de explotaciones agrarias, ganaderas y silvícolas cumplen con los requisitos y condiciones de dicha normativa europea. Por lo que respecta a las ayudas para las infraestructuras rurales directamente relacionadas con las actividades agrarias, ganaderas y forestales, cuyos beneficiarios son las corporaciones locales y juntas administrativas se considera que esas ayudas no entran dentro del concepto de ayudas de estado toda vez que son infraestructuras y servicios de interés general. En todo caso se estará a lo que a este respecto resulte de la notificación a las autoridades europeas". Se observa que en el proyecto de decreto no se concretan los preceptos concernidos del Reglamento que serían de aplicación señalando el diario dónde se encuentran publicados, ni se documentan en el expediente contactos con la Unión Europea. Reiteramos en este punto la recomendación formulada en el apartado II.3 de consultar, si no se ha hecho, a la Dirección de Asuntos Europeos, dejando constancia documental de ello en el expediente, a fin de que el proyecto de decreto cumpla, antes de su aprobación, con todos los requerimientos de la normativa comunitaria, para ser consideradas las ayudas compatibles con el mercado interior.

4.- Entre la documentación obrante en el expediente no encontramos noticia de la existencia del Plan estratégico de subvenciones en los términos requeridos por el artículo 8 LGS o fundamentación de que la planificación en que se encuadra la actuación subvencionable pudiera responder a lo dispuesto en el citado precepto. Procede advertir, especialmente de cara a las posteriores convocatorias del programa (puesto que dicho plan constituye un presupuesto ineludible para el otorgamiento de la subvención) del riesgo de nulidad en que pudieran incurrir en caso de materializarse sin dicha cobertura [sentencia nº 48/2015, de 21 de enero de 2015, dictada en el recurso contencioso administrativo nº 629/2013 en que se impugnaba la Orden de 31 de julio de 2013, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se convoca y regula la concesión de subvenciones para la organización de

competiciones deportivas de alto nivel en el año 2013], o con un plan cuyo contenido no responda a las exigencias de la normativa subvencional sobre planificación estratégica.

B) Del texto y contenido

El Decreto proyectado consta de una parte expositiva, diez artículos y una disposición final.

Examinado el texto del proyecto, esta Oficina estima oportuno, además de lo ya observado en el apartado anterior, realizar las siguientes consideraciones:

1.-En relación al **artículo 2** procede hacer notar que el precepto, al emplear el término “etcétera” como cláusula de cierre para definir, a los efectos del Decreto, las situaciones catastróficas y fenómenos climáticos adversos, no responde a la exigencia de que el objeto debe definirse con certeza y precisión según dispone el artículo 51.1.a) LPOHGPV. La normativa comunitaria los concreta. En relación con ello deberían especificarse los gastos que van a ser objeto de subvención o indemnización, los costes subvencionables, con las remisiones, si es preciso, a los concretos preceptos de la normativa comunitaria, que sean de aplicación. El mencionado Reglamento (UE) 702/2014, exige que los gastos “*se encuentren evaluados por una autoridad pública o experto independiente reconocido por la autoridad que concede la ayuda o una empresa de seguros*”, circunstancia que favorece el control adecuado del gasto público a la Administración y a la que no se hace referencia en el proyecto. Se observa que entre los acontecimientos de carácter excepcional no se incluyen las *huelgas* que sí contemplan las Directivas referidas, sin que se efectúe consideración al respecto en el expediente. Se observa, asimismo, que los accidentes industriales deben ser “*graves*”, según las Directrices, calificativo que el proyecto de Decreto no emplea. Respecto a los fenómenos climáticos adversos, el mencionado Reglamento (UE) 702/2014, en lo que a las lluvias y sequía se refiere, emplea los términos “*lluvias torrenciales o persistentes o sequía grave*”, distintos al proyecto “*lluvias excesivas y sequía*”, añadiendo la exigencia de que “*destruyan más del 30% de la producción anual media calculada sobre la base de los tres años anteriores o su producción media trienal basada en el período quinquenal anterior, excluidos los valores más alto y más bajo*”...

2.- En el **artículo 5** se somete a reflexión, dado que los recursos públicos son limitados, tomar en consideración la situación socioeconómica o los recursos de los damnificados...

3.- La formulación del apartado 4 del **artículo 6** suscita dudas, pues no emplea el término financiación, sino concesión, y parece referirse al número de ayudas, en vez de al importe de las ayudas concedidas. Por otra parte, parece referirse sólo a las subvenciones de punto de interés...

4.- La regulación relativa al relevante tema de la **financiación** resulta poco precisa y parece derivar a la convocatoria la necesidad de su concreción, cuando se alcancen acuerdos entre las Administraciones implicadas. El apartado 6 del artículo 4 parece que hace referencia a ello (pero sólo respecto a las subvenciones de puntos de interés), así como lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7, pero adolecen de indeterminación, y suscita reparo su formulación: ¿se *condiciona* la publicación de la convocatoria a un *compromiso de las DDFF*? ¿Qué clase de compromiso y cómo debe manifestarse? ¿Convocatorias simultáneas por parte de la Administración y de las DDFF, que requieren de un convenio de colaboración en la financiación previo?... La Orden de inicio de la Consejera, que se dictó el 2016, señala que significa que las ayudas serán “*compartidas*” entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, lo que tampoco ayuda a entender el alcance y sentido de la disposición (cofinanciación?) que entendemos debería regular con precisión el relevante tema de la financiación de las ayudas, teniendo en cuenta que están implicadas también las DDFF e incluso si se podría contar con fondos europeos, como se he contado en otras ocasiones... Por otra parte, procede hacer notar que el capítulo VII relativo a los *Daños Catastróficos* de la Ley de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco, del que trae su causa la actuación que nos ocupa, ya contempla en su artículo 84 la creación de un Fondo de Catástrofes que será gestionado por los órganos forales competentes, y creado por las AAPP vascas con las dotaciones presupuestarias que las mismas acuerden, *con finalidad reparadora*, y que la Administración articule en su decreto *los requisitos para ser beneficiario del Fondo de Catástrofes*, por lo que entendemos que la financiación de la actuación que nos ocupa debería estar acordada y provenir de ese fondo que debería estar ya creado y regulado por reglamento y que, al parecer, encontrándose la previsión en

la Ley desde 2008, y habiendo transcurrido casi 10 años, no se ha desarrollado todavía, ni el proyecto de Decreto que nos ocupa, tampoco lo aborda.

La asesoría jurídica departamental reconoce en su informe que *"no se desarrolla mediante este proyecto el otro instrumento previsto en la Ley de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco, el Fondo de Catástrofes, ya que no se ha considerado de momento crear un fondo especial, sino que se entiende que las situaciones de esta naturaleza que se produzcan pueden ser atendidas con los recursos presupuestarios ordinarios sin tener que apartar unos determinados recursos financieros ni crear una estructura añadida para gestionar dicho fondo"* y añade que *"... habida cuenta de la competencia concurrente de las Diputaciones Forales en estos ámbitos antes mencionada, se está pensando que las DDFF en las que ocurran los daños participen en la financiación de las compensaciones"* y que *"... incidiendo aún más en la idea de participación financiera de las DDFF, el apartado 2 del artículo 7 establece que "la convocatoria prevista en el apartado anterior, quedará condicionada a que las diputaciones forales en las que se hayan producido las situaciones catastróficas o adversas se comprometan a convocar las correspondientes ayudas con cargo a sus presupuestos en el marco de este Decreto y en el de la Orden de convocatoria prevista en el apartado anterior". De este modo, en la práctica sólo se convocarán las ayudas previstas si ambas instituciones se ponen de acuerdo y así lo deciden*. Asimismo, procede indicar que en trámite de audiencia EHNE- Euskal herriko Nekazarien Elkartasuna, indicaba en su escrito que se replanteara el marco propuesto y que *"se trabajara para que sea posible la creación del fondo, ya que será la herramienta que garantice las ayudas para los daños producidos"*, a lo que el departamento proponente respondía lo siguiente: *"Por lo que respecta a la alegación más general sobre la creación del Fondo de catástrofes, las administraciones concernidas por esta cuestión (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) decidieron en su momento en la mesa de política agraria no proceder a la constitución de ese fondo por considerar que las ayudas a las que se pueda acceder derivadas de esas situaciones catastróficas o de fenómenos climáticos adversos podían ser atendidas con los recursos presupuestarios, ordinarios o extraordinarios en su caso, de esas administraciones, sin tener que apartar unos determinados recursos económicos, escasos por definición, desde momentos anteriores a que se produzcan las situaciones."* Pero lo cierto es que, efectivamente, no se ha cumplido una previsión legal de acuerdo sobre financiación entre las Administraciones implicadas, que lleva en el ordenamiento jurídico casi diez años sin derogarse, lo que, a nuestro entender, resta oportunidad y contenido al proyecto de Decreto.

5.- En el **artículo 7**, relativo a la convocatoria, insistir en que procede, por seguridad jurídica, que se determinen con precisión los contenidos que se remiten a la Orden de convocatoria, y se incluya, claro está, la dotación económica que no se encuentra precisando, en su caso, el porcentaje de la aportación propia, si hay comunitaria, etc...

6.- De la lectura del **artículo 8** parece que se pretende que las diputaciones forales actúen como entidades colaboradoras, esto es, en nombre y por cuenta de la Administración y tan sólo actuaciones materiales pues la concesión se asigna a esta Administración, esto es, a la Viceconsejería competente en materia de agricultura, pero el precepto no lo regula claramente. Deberían indicarse cada una de las actuaciones materiales que se le encomiendan a la entidad, incluido el pago, si procede y completar la regulación, de conformidad con lo estipulado en la normativa básica estatal relativa a las entidades colaboradoras (arts. 12, 13, 15, 16 y concordantes de la LGS) y la autonómica (artículo 52 y concordantes de la LPOHGPV y Decreto 698/1991, de 17 de diciembre). Se recuerda que debe incluirse un borrador del convenio de colaboración, cuyo contenido debe ser informado jurídicamente para que sea debidamente autorizado por Consejo y no contradiga las bases reguladoras. Finalmente, entendemos que la Administración, competente para la concesión es quien debe custodiar los originales, ello sin perjuicio de la tramitación electrónica, en su caso.

También resulta ineludible regular el procedimiento de adjudicación, pues tampoco se hace referencia a él de forma expresa. De la redacción del artículo 8 podemos pensar que se trata de un procedimiento *"en cascada"*, un procedimiento no concursal contemplado en el artículo 51.5 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, en adelante LPOHGPV), y de carácter excepcional. El procedimiento ordinario o general para la concesión de las ayudas es el concurso, que ha sido defendido por la doctrina como el que garantiza mejor, dado el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, el principio de igualdad y concurrencia, esto es, el acceso a las subvenciones en las mismas condiciones de objetividad e igualdad, a todos los posibles beneficiarios. El procedimiento secuencial deriva, con frecuencia, en una carrera por alcanzar el registro que puede llevar, ante un eventual agotamiento del crédito, a situaciones injustas, ajenas al propio solicitante. La LPOHGPV admite en su artículo 51.5, excepcionalmente *"por la finalidad o naturaleza de la subvención"*, no utilizar la técnica concursal, pero ello debe estar debidamente fundamentado en el expediente por razón de las especiales

características de las subvenciones que nos ocupan, y no encontramos referencia a ello en el mismo. Recordamos que este procedimiento se caracteriza por establecer un plazo “abierto” en el que las solicitudes se irán resolviendo ordenadamente en función del momento en que el expediente esté completo, y en el que, transcurrido el plazo para resolver a computar desde la formulación de la solicitud, la ayuda deberá entenderse estimada, silencio estimatorio que se ha venido reconociendo alrededor de aquellas situaciones en las que se trata de garantizar el ejercicio y efectividad de ciertos derechos (disposición adicional vigésimo novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, así como informe de la Vicepresidencia del Gobierno Ref: 89/06 IL, sobre el sentido del silencio administrativo en los procedimientos de otorgamiento de subvenciones que puedan considerarse de concurrencia competitiva), si bien el proyecto se refiere al silencio como negativo... Esta Oficina viene entendiendo que son procedimientos iniciados a instancia de parte, y el mencionado artículo 51.5 LPOHGPV exige que se exprese en la norma reguladora el carácter limitativo de los fondos públicos, estableciendo las consecuencias derivadas del agotamiento de dichos fondos, y, una vez agotados los fondos, deberá hacerse pública dicha circunstancia a los efectos de la paralización de la concesión de nuevas ayudas, por lo que procede completar la regulación, en este sentido.

Obviamente, deberá tenerse en cuenta la fecha de la publicación en el BOPV de la convocatoria para respetarse el mínimo de un mes del artículo 51.1.b) LPOHGPV. Como ya hemos señalado, en estos procedimientos “en cascada” el plazo debe ser más largo pues se configura como un plazo abierto. El apartado 7 del artículo 8 emplea correctamente el plural “resoluciones” (pues en un procedimiento en “cascada”, hay tantas resoluciones y procedimientos como solicitudes de ayuda).

7.- El artículo 9 hace referencia a la obligación de *realizar la actividad*, cuando son ayudas indemnizatorias que se conceden por encontrarse *en la situación* de damnificado, y no hace referencia a la obligación de *adoptar* las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 LGS, pues entre las causas de reintegro contempladas en el art. 37 se recoge expresamente el incumplimiento de la obligación de adoptarlas ...

8.- Finalmente, procede revisar el texto pues se observan algunos errores tipográficos, de transcripción, concordancias, etc... (i.e. título: por el que se regula las ayudas; art. 3.2: no será auxiliares; art. 7: diputaciones forales (*en cuyo ámbito territorial*) en las que se haya producido la situación...; art. 8: persona titular de (la) Viceconsejería; art. 8.5: el pago se efectuar una vez...; se acredite la realización...

IV.- DE LA INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

IV.1.- Ya hemos señalado con anterioridad que la mencionada Ley de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco, de la que trae su causa la actuación que nos ocupa, contempla en su artículo 84 la creación de un Fondo de Catástrofes que será gestionado por los órganos forales competentes, y creado por las AAPP vascas con las dotaciones presupuestarias que las mismas acuerden, con la finalidad reparadora que persigue la declaración de zona catastrófica, por lo que parece que la financiación de la actuación debería provenir de ese fondo, lo que requiere de un acuerdo previo entre las AA implicadas.

La memoria económica que acompañaba al proyecto de la citada Ley efectuaba la siguiente estimación económica anual para el fondo, según consta en el informe de esta Oficina al proyecto (de 25-IV-2008):

DOTACIÓN FONDO	DF ARABA	DF BIZKAIA	DF GIPUZKOA	GOBIERNO VASCO
600.000.-€	100.000.-€	100.000.-€	100.000.-€	300.000.-€
TOTALES	100.000.-€	100.000.-€	100.000.-€	300.000.-€

Pero el expediente no efectúa estimación sobre los fondos con los que se espera contar.

La memoria económica se limita a manifestar lo siguiente, respecto a la financiación:

"Financiación"

La entrada en vigor de este Decreto no va ocasionar gastos presupuestarios. Es en la redacción de la normativa futura, prevista en el artículo 7 del Decreto, donde se indica que en caso de producirse situaciones catastróficas o adversas, se producirá mediante una Orden la convocatoria de las ayudas previstas en el mismo, donde se tendrán que consignar partidas presupuestarias y reflejar su financiación.

Las futuras ayudas que se convoquen mediante Orden, tendrán la consideración de ayudas no reintegrables e irán destinadas a daños producidos en agricultura, ganadería, silvicultura e infraestructuras rurales, y no incluidos en planes de seguros agrarios.

Tampoco va a generar ningún ingreso para la Administración la publicación de este Decreto."

Tomando en consideración que esta Administración ha regulado, en otras ocasiones, programas de ayudas indemnizatorias para el supuesto de que se produzcan desastres naturales, debería haberse efectuado alguna estimación al respecto del gasto que puede suponer para esta Administración y para las Diputaciones Forales tomando en consideración la experiencia en ejercicios anteriores, y un pronunciamiento sobre si se prevé contar con aportaciones de fondos europeos (en el Decreto 243/2004, de 30 de noviembre, se contemplaba la aportación de fondos comunitarios provenientes del FEOGA), o si no se contemplan, la razón para descartar financiación comunitaria, todo ello sin perjuicio del factor imprevisible que las caracteriza y de las oscilaciones que pueden producirse de un año a otro, pues los desastres, ciertamente, no se dan de igual forma en cada ejercicio.

Obviamente, las convocatorias que se realicen en un futuro, para la activación de las medidas que ahora se regulan habrán de contar con crédito adecuado y suficiente con carácter previo a su aprobación.

IV.2.- La memoria económica que obra en el expediente no hace referencia a parámetros presupuestarios que permitan la necesaria evaluación del programa subvencional. Consultada la memoria de objetivos presupuestarios, tampoco encontramos parámetros que puedan referirse directamente a la actuación que nos ocupa. Resulta ineludible que, en tanto se mantenga activo el programa de ayudas, al abordar la confección de la memoria presupuestaria de los Presupuestos Generales correspondientes a futuros ejercicios se establezcan objetivos, indicadores y magnitudes para los mismos, que permitan una evaluación adecuada de su eficacia y eficiencia, tomando en consideración las especiales características de estas ayudas. Sólo así se podrá realizar un juicio de razonabilidad de las ayudas y podrán ser, en su caso, modificadas, mejoradas, eliminadas o sustituidas por otras, etc., en ejercicios posteriores. Todo ello debe conciliarse, además, con la verificación del cumplimiento de los objetivos de la planificación estratégica, conforme a los indicadores que se prevean.

En este sentido, se recuerda que la LPACAAPP, señala en su artículo 130 que las AAPP revisarán periódicamente su normativa vigente para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas, para lo que se hace necesario el previo establecimiento de parámetros útiles de evaluación.

Por todo lo expuesto, no procede formular observaciones adicionales a las expresadas en el presente informe.