



INFORME QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PLAN ESTRATÉGICO DE ECONOMÍA CIRCULAR Y BIOECONOMÍA 2024 (XI LEGISLATURA)

Código de expediente: AAAA_PDG_26620/21_05

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 (LCEC), 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 orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME

I. PRELIMINAR

1. El presente informe tiene por objeto el control económico del documento denominado "Plan Estratégico de economía circular y bioeconomía 2021-2024" (PECB 2024), tramitado a instancias del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (DESMA). Efectivamente, conforme con la distribución de las áreas establecida para esta XII Legislatura¹ corresponde al referido Departamento promotor y en su seno a la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental la condición de Departamento y órgano promotor².

¹ 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 ("de áreas")

² Atendiendo al ámbito funcional que le atribuye el Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del DESMA



El expediente tramitado incluye, entre otros documentos, además del propiamente dicho Plan un Anexo que incorpora otros cinco anexos al documento del Plan, siendo del todos relevante la condición de Plan Estratégico de Legislatura que le ha sido otorgado al Plan objeto de análisis. En relación con la documentación se deja constancia de que se han agregado diversas alegaciones al expediente tras la solicitud de Informe a esta Oficina no habiendo sido tomadas en consideración por encontrarse prácticamente concluido este Informe.

Procede advertir en relación con la documentación agregada que por tratarse de una iniciativa que va a ser elevada ante Consejo de Gobierno no consta la intervención de la Asesoría Jurídica departamental conforme establece el vigente Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco en su artículo 42.2: *“La preparación de los expedientes que hayan de ser elevados al Consejo de Gobierno deberán ser supervisados en todo caso por la Asesoría Jurídica, sin perjuicio de lo que dispongan sobre su gestión y tramitación los respectivos Decretos de estructura orgánica y funcional del departamento”*. Más allá de la exigibilidad de un Informe Jurídico de tal dependencia, a la vista del alcance y contenidos del Plan formulado entendemos del todo oportuna una reflexión jurídica en torno a los contenidos del mismo con incidencia jurídica (que como se verá son varios) más aún teniendo en cuenta que se trata de un documento que será validado por el Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento.

Por otra parte, efectivamente, se constata que el Acuerdo del Consejo de Gobierno (ACG) de 15 de diciembre de 2020 por el que se aprobó el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno para la corriente XII Legislatura prevé en la relación de tales Planes Estratégicos el “Plan Estratégico de Economía Circular y Bioeconomía 2021-2024”, por lo que se encuentra sometido al procedimiento de elaboración, aprobación y seguimiento que el mismo incorpora.

2. A diferencia de otros Planes, la PECB 2024 no cuenta con una previsión legal que lo imponga ni que, en consecuencia, delimite su contenido, forma de tramitación o cualquier otro aspecto del mismo. Asimismo, debe señalarse que este PECB 2024 constituye el primero de los Planes Estratégicos de Legislatura dedicado a esta materia por lo que no se cuenta con un referente previo que marque pautas tanto para el seguimiento como para la evaluación del que ahora se postula. Bien es cierto que el Diagnóstico que ofrece el propio Plan alude a diversas iniciativas vinculadas al ámbito que ahora se planifica como la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030 (aprobada en enero de 2020) y el Plan de prevención y gestión de residuos de

Euskadi 2030 (que, adelanta, se encuentra en tramitación para su aprobación prevista en otoño de 2021). Igualmente, se alude a la “Hoja de Ruta de Bioeconomía Circular Forestal”, así como la mención a una línea de apoyo económico para las empresas vascas con el fin de impulsar la bioeconomía en los ejercicios 2018, 2019 y 2021 (este último en tramitación). Más allá de haber agregado una información más detallada acerca del impacto y grado de ejecución de esta última medida se constata a través del BOPV que IHOBE, SA, Sociedad Pública adscrita al DESMA que, asimismo, aparece mencionada como agente de este Plan que se informa desde el año 2016 viene efectuando convocatorias de ayudas destinadas a proyectos en economía circular:

2016	Ayudas para proyectos demostración en economía circular	BOPV nº 11 de 19/01/2016	240.000 euros
2017	Ayudas para proyectos demostración en economía circular y ecodiseño	BOPV nº 133 de 13/07/2017	120.000 euros
2018	Ayudas para proyectos de demostración en economía circular	BOPV nº 132 de 10/07/2018	200.000 euros
2019	Ayudas para proyectos de ecodiseño, demostración en economía circular y ecoinnovación	BOPV nº 139 de 23/07/2019	870.000 euros (250.000 para economía circular)
2020	Ayudas para proyectos de ecodiseño y demostración en economía circular y ecoinnovación estratégica	BOPV nº 127 de 30/06/2020	850.000 euros (360.000 para ecodiseño y economía circular)
2021	Ayudas para proyectos de ecodiseño, demostración en economía circular y ecoinnovación estratégica	BOPV nº 128 de 30/06/2021	1.050.000 euros (400.000 para ecodiseño y economía circular)

Estas convocatorias, que pese al mandato de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE (DLCEC) no fueron sometidas a control económico normativo, ponen de manifiesto el interés creciente que el Departamento ha mostrado por la materia y la existencia de recursos públicos destinados al objeto de este Plan

Estratégico de cuyos resultados y balance hubiera sido importante haber mostrado la información que evidencie el grado de ejecución, resultados obtenidos y efectivo impacto de tales medidas. Otro tanto cabe decir acerca de la convocatoria en ciernes de ayudas para el fomento de la economía circular en Euskadi a la que se pretende vincular un crédito presupuestario de gasto por 13.414.105,94 euros. Estas ayudas según evidencia el contenido expositivo del proyecto de orden de convocatoria se enmarca en el plan de recuperación con el objetivo de liderar la salida de la crisis y sentar las bases para una Europa moderna y más sostenible adoptado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los dirigentes de la UE para reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia provocada por la COVID-19. La iniciativa, asimismo, se asocia al Programa NextGenerationEU, instrumento temporal de recuperación que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus, y con el objetivo de que la Europa posterior a la COVID-19 sea más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros.

La ausencia de una planificación estratégica previa en este ámbito, como se ha visto, no significa, sin embargo, que no haya habido actuaciones previas por parte de los Poderes Públicos de Euskadi, pudiendo significarse que la denominada economía circular encuentra uno de sus referentes más relevantes en los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por Naciones Unidas en su Agenda 2030 (cuyas interrelaciones aparecen detalladas en el propio Plan –tabla 1 de la Introducción, apartado 1-). En el ámbito europeo cabe referirse a la primera estrategia de bioeconomía que adoptó la Comisión Europea en 2012 que, asimismo, fundamentó las actuaciones que Euskadi, a través de la alianza BRTA (Basque Research and Technology Alliance) ha venido desarrollando y que ha supuesto “más de 125 proyectos de bioeconomía con un presupuesto superior a 28 millones de euros” (citado en el Dictamen 5/21 del Consejo Económico y Social Vasco referido a este Plan). El Plan, asimismo, rinde cuenta de la actividad previa desarrollada en este ámbito en su apartado introductorio al detallar “la bioeconomía en Euskadi”, al que nos remitimos para su contextualización

En relación con el ámbito material al que se refiere, asumiendo la diversidad de ámbitos que pueden verse implicados en sus contenidos y alcance, el Plan alude a que “la bioeconomía comprende aquellos sectores de la economía que emplean recursos biológicos renovables de la tierra y el mar –como cultivos, bosques, animales y microorganismos- para producir alimentos, materiales y energía. Es uno

de los modelos alternativos para lograr la transición ecológica, combinando la gestión sostenible de los recursos naturales con nuevas soluciones tecnológicas para crear una nueva generación de productos que reemplacen lo que hoy producimos con petróleo". A la vista de tal delimitación resulta patente su conexión con las políticas medioambientales, sector agrícola, ganadero y pesquero, energético y actividad productiva en general. Tales vínculos conducen de forma insoslayable a los ámbitos de actuación del Departamento promotor, DESMA, sin poder obviarse otros como pueden ser los ámbitos referidos al Consumo, Economía, Educación o Empleo (fuertemente implicados en el cambio de modelo productivo).

A la vista de lo apuntado y si bien no cabe requerir un referente previo en el que descansa el planteamiento del Plan que se formula y de las actuaciones contempladas, sí vemos procedente sugerir la idoneidad de haber reflejado con un mayor grado de detalle el resultado y objetivo alcanzados con las iniciativas acometidas hasta la fecha posibilitando con ello reforzar los planteamientos que ahora se insertan en el marco de este Plan Estratégico.

3. En la perspectiva formal de tramitación de este Plan, estando incluido en el Anexo I de ese ACG de 15 de diciembre de 2020, que determina su consideración como Plan Estratégico del Gobierno de la Acción de Gobierno de esta XII Legislatura, le será de aplicación, sin necesidad de integrar otras previsiones legales, el régimen de formulación y aprobación que se contempla en el Anexo del citado Acuerdo. Un rasgo de estos Planes Estratégicos es que, entre otros requerimientos procedimentales, deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento Vasco.

Los Informes preceptivos emitidos por las Direcciones de Economía y Planificación y de Presupuestos de este Departamento de Economía y Hacienda y por la Dirección de Coordinación de Lehendakaritza, son esencialmente favorables al Documento proyectado si bien efectúan oportunas consideraciones que entendemos debieran ser atendidas. Ello no obstante, no consta ningún documento que refleje el impacto efectivo de esos Informes sobre el Plan Estratégico sometido a nuestra consideración. En tal sentido, se entiende oportuno que el Departamento promotor deje constancia en el expediente de cuál haya sido el grado de adecuación y los contenidos revisados en el Documento final como consecuencia de los Informes preceptivos formulados de cara a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Asimismo, en relación con la documentación incorporada no consta ninguna referencia a la eventual intervención de ningún órgano colegiado integrado en esta

Administración que por razón de las materias implicadas en el ámbito de la Economía Circular y la Bioeconomía pudieran haber aportado su conocimiento al mismo. Igualmente, no consta ningún documento que refleje el criterio de IHOBE, SA o de la Fundación HAZI, la SPRI, NEIKER, ELIKA o cuantas otras entidades son llamadas al Seguimiento operativo de este Plan, entendemos que llamadas por su específica cualificación para conocer las materias objeto de planificación. A nuestro juicio, la coordinación y colaboración con los agentes singulares concedores del ámbito planificado refuerza la fundamentación y planteamientos del mismo, posibilitando una mayor eficacia y eficiencia en el gasto asignado a las actuaciones con las que vayan a implementarse las medidas administrativas con las que propiciar los objetivos planificados.

Así las cosas, sin que esta Oficina pueda concluir si ha habido o no tal participación en el proceso de formulación del Plan, nos limitaremos a reiterar la idoneidad de haberlas involucrado en el proceso de elaboración y formulación de las iniciativas y de que, en tal caso, se evidencie en el expediente la intervención que hayan podido tener.

4. Al margen de todo ello, habida cuenta que el procedimiento de elaboración y aprobación al que se somete este Plan implica su aprobación por el Consejo de Gobierno (que, igualmente, acordará su remisión al Parlamento) se apunta que el expediente no ha venido acompañado de la preceptiva Propuesta de Acuerdo con la que será elevado a ese órgano para su aprobación, habiendo sido incorporada durante el proceso de sustanciación de este Informe.

En su momento la Propuesta de Acuerdo que se eleve al Consejo de Gobierno para su aprobación deberá contener y detallar los extremos requeridos por el reiterado ACG de 15 de diciembre de 2020; en particular, los contenidos relativos al sistema de seguimiento y evaluación contemplados (requerido por el apartado 4.2 apartado primero del ACG de 15/12/2020).

II. ESTRUCTURA Y ANÁLISIS

1. El documento de PECB 2024 analizado consta de diez apartados en los que se fundamenta la Estrategia bajo la que se configura la acción futura en el ámbito de la Economía Circular y la Bioeconomía. Tales apartados son:

1. Introducción

2. Resumen del diagnóstico
3. Elaboración del Plan Estratégico de Economía Circular y Bioeconomía (incluye los contenidos relativos a El proceso participativo y La respuesta al programa de gobierno, e incluye un DAFO).
4. Retos de la economía circular y la bioeconomía en Euskadi (incluye 9 Retos)
5. Misión, Visión y objetivos estratégicos de la economía circular y la bioeconomía circular
6. Líneas estratégicas: Economía circular y bioeconomía (contempla 4 ejes estratégicos y 11 líneas de actuación).
7. Plan de Acción 2024 en Economía Circular y Bioeconomía (estructurado en las 11 Líneas de actuación, incluye 53 actuaciones)
8. Modelo de gestión, seguimiento y evaluación
9. Cuadro de Mando del Plan Estratégico (con 14 indicadores de seguimiento referidos a 4 ámbitos del Plan, objetivos estratégicos, objetivos de País, indicadores de resultados e indicadores de gestión del Plan).
10. Marco económico y presupuestario.

Sin perjuicio de la relevancia que a nuestros efectos adquiere el apartado 10 referido al Marco económico y presupuestario, hemos de destacar el apartado 7, en el que bajo el rótulo Plan de Acción se formula el avance de las actuaciones a desarrollar para abordar el cumplimiento de los objetivos programados estructurado en 11 Líneas de actuación. Tienen, igualmente, singular importancia los apartados 8 y 9 que conforman el Modelo de gobernanza (respectivamente, Modelo de gestión, seguimiento y evaluación y cuadro de mando con los indicadores de seguimiento y evaluación con los que medir el grado de eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos públicos asignados).

Puesta de manifiesto la relevancia de tales contenidos cabe señalar lo siguiente:

- El desglose que contiene el Plan y se confirma en la Memoria económico presupuestaria que acompaña a la iniciativa es el siguiente:

Líneas de Actuación de Economía Circular y Bioeconomía					
	Presupuesto 2021	Presupuesto 2022	Presupuesto 2023	Presupuesto 2024	Total

1. Nuevos modelos de negocio circulares y de alto valor añadido	550.000 €	1.100.000 €	1.100.000 €	1.225.000 €	3.975.000 €
2. Innovación y nuevas tecnologías en economía circular y bioeconomía	3.950.000 €	5.325.000 €	4.325.000 €	4.650.000 €	18.250.000 €
3. Nuevos materiales sostenibles	200.000 €	250.000 €	250.000 €	400.000 €	1.100.000 €
4. Ecodiseño de productos y edificios	400.000 €	475.000 €	475.000 €	600.000 €	1.950.000 €
5. Fabricación eficiente y explotación de recursos sostenible	550.000 €	600.000 €	350.000 €	475.000 €	1.975.000 €
6. Fortalecer las oportunidades de la bioeconomía circular	0 €	500.000 €	300.000 €	450.000 €	1.250.000 €
7. Consumo circular. Generar demanda y condiciones de mercado	150.000 €	200.000 €	200.000 €	300.000 €	850.000 €
8. Despilfarro alimentario	50.000 €	75.000 €	75.000 €	150.000 €	350.000 €
9. Consumo de plásticos	75.000 €	100.000 €	100.000 €	175.000 €	450.000 €
10. Gestión sostenible de residuos	175.000 €	200.000 €	200.000 €	400.000 €	975.000 €
11. Materias primas secundarias	150.000 €	175.000 €	175.000 €	350.000 €	850.000 €
TOTAL	6.250.000 €	9.000.000 €	7.550.000 €	9.175.000 €	31.975.000 €

Asimismo, la Memoria económica, no así el Plan, detalla que “Los recursos presupuestarios mencionados, se distribuyen en el marco del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente entre diferentes áreas y entidades del mismo y, en menor medida, entre entidades externas vinculadas a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi”; motivo por el que se evidencia en el Informe de Economía y Planificación la necesidad de concretar la financiación de este Plan.

Por su parte, la Memoria económica, ofrece el detalle de las líneas de actuación correspondientes a la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, a través de la Sociedad Pública Ihobe, SA en código presupuestario -05 4421 40 41401 001 (10.480.050) Transferencias y subvenciones gastos corrientes y el detalle de las líneas de actuación correspondientes a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria del Departamento de Desarrollo

Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, a través de la Fundación Pública Neiker en código presupuestario -05 5411 34 41401 001 (7.810.000) Transferencias y subvenciones gastos corrientes.

A la vista de tal planeamiento económico presupuestario y habida cuenta la naturaleza de las propuestas de actuaciones proyectadas en el Plan de Acción 2024 que encierran en su formulación una evidente e importante vocación subvencional, esto es, se proyectan sistemáticas medidas de fomento de actividades dirigidas a promover el cumplimiento de los objetivos proyectados hemos de significar las restricciones legales vigentes para que entidades con la naturaleza jurídica de Sociedad Mercantil promuevan y acometan convocatorias de ayudas subvencionales. Así, hemos de apuntar que la condición de Sociedad Pública en referencia a IHOBE, SA y a NEIKER, SA, si bien no les impide actuar como entidades colaboradoras del Departamento promotor en la gestión y otorgamiento de subvenciones públicas constituye un obstáculo (a nuestro juicio difícilmente superable) para erigirse en convocantes y resolutores de programas subvencionales. En tal sentido, tanto el marco normativo vigente estatal como la normativa vasca requiere una habilitación legal expresa para el ejercicio de las facultades públicas inherentes a la actividad subvencional, no encontrando un amparo evidente en la vigente Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco para proceder a tales convocatorias.

A la vista de lo señalado, entendemos procedente reconsiderar el planteamiento económico presupuestario respecto a las transferencias a IHOBE, SA y NEIKER, SA en la medida que puedan destinarse a la financiación de los costes de convocatorias subvencionales por esta entidad. Como alternativa a tal planteamiento apuntamos la idoneidad de que se reserve tal facultad al órgano administrativo competente. En tal sentido, consta que el DESMA cuenta en el seno de su Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental, con una Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular que por razones obvias podría acometer las convocatorias de las medidas de fomento contempladas pudiendo contar como entidad colaboradora con el soporte ya sea de IHOBE, SA, de NEIKER, SA o de cualquier entidad que cumpla con los requisitos fijados por los artículos 13, 16 y concordantes de la vigente Ley General de Subvenciones.

- El Marco económico y presupuestario adopta el esquema de las líneas de actuación proyectadas para ofrecer una visión de los costes estimados asociados a este Plan. Así, ofrece para cada una de las 11 líneas de actuación un montante total de costes previstos distribuido entre los cuatro años a los que se extiende la planificación (2021-2024). No consta, sin embargo, ninguna previsión asociada a los costes de gestión o la operativa de implementación que requerirá de la intervención de agentes externos y de los elementales costes para el seguimiento y evaluación del Plan. Entendemos que, el marco económico y presupuestario no refleja, pues, el total de los costes asociados el Plan debiendo concretarse las cifras que en tal sentido se estime vayan a ser requeridas para la adecuada gestión e implementación del Plan, propiamente dicho.

4. En cuanto a la relación de acciones propuestas resulta diversa en cuanto a su concreción y naturaleza; cabe pensar que, sin excluir otras, abundan las que vayan a materializarse a través de fórmulas de promoción pública (no solo subvencionales sino también otras medidas de fomento).

En tal sentido, se aprecia que algunas iniciativas de este Plan se corresponden con la fórmula de subvenciones entre las que bien pudieran establecerse subvenciones nominativas con las que sufragar la actividad de diversas entidades y organizaciones en relación con el área planificada. Entendemos que la planificación desarrollada constituye un instrumento esencial para implantar en esta modalidad de ayudas los oportunos mecanismos de seguimiento y evaluación que determinen y modulen la inclusión en los anteproyectos de ley de presupuestos de generales de la CAE de estas previsiones (obviamente, todo ello sin perjuicio de que sea en la propia fase de tramitación parlamentaria cuando se incluyan estando sujetos a lo que adopte el Parlamento Vasco mediante la correspondiente Ley de Presupuestos).

En todo caso, se apunta cómo aun cuando del enunciado de algunas acciones cabe concluir la tipología de actuación jurídico formal conforme a la que van a ser desarrolladas en buena parte de ellas la descripción de la actuación deja abierta la posibilidad de articularla mediante diversas fórmulas a concretar en el momento de abordarse.

Con esta apreciación nos limitamos a constatar el planteamiento efectuado sin que constituya valoración negativa, toda vez que la naturaleza programática del Plan no

exige llegar a un nivel de concreción que defina el instrumento jurídico adecuado. Cuestión diferente puede ser la estimación por cada una de las líneas de actuación que contemplan sistemáticos incrementos en los sucesivos ejercicios sin que venga soportada tal evolución de gasto en ningún fundamento de orden económico que permita valorar la razonabilidad de la evolución estimada más allá de una vocación por tal incremento sistemático como mecanismo para alcanzar los objetivos. En tal sentido, procede recordar que los principios de eficacia y eficiencia constituyen premisas de todas las actuaciones públicas de forma tal que deberán cumplimentarse los mecanismos dirigidos a preservar el cumplimiento de los mismos. Entre tales mecanismos, hemos de recordar la importancia de establecer indicadores de seguimiento que permitan concluir la idoneidad de las medidas adoptadas o la corrección de las mismas en función de los resultados esperados y la respuesta de la ciudadanía. La implantación de tales indicadores deberá establecerse tanto en la formulación de las correspondientes Memorias presupuestarias en las que se contemplen gastos tales fines como en los expedientes para la tramitación de las convocatorias subvencionales mediante las que se pretendan adecuar determinados comportamientos o actuaciones por la ciudadanía acordes con los objetivos generales postulados por este Plan.

5. Llegados a este punto estimamos oportuno recordar las consideraciones efectuadas tanto por la Dirección de Economía y Planificación como por la Dirección de Presupuestos, ambas de este Departamento de Economía y Hacienda que, entendemos, del todo procedentes en orden a una preservación de los principios económicos y presupuestarios que han de ilustrar la acción pública.

5.1 En concreto, del emitido por la Dirección de Economía y Planificación, entendemos procedente reiterar, subrayando la necesidad de dar cumplimiento a tales requerimientos en cuanto a las siguientes consideraciones:

- En relación con el cuadro de mando integral dispuesto en el Plan para su seguimiento, sería conveniente que en el epígrafe Indicadores de resultados del plan de acción se incluyeran indicadores relacionados con cada una de las 11 líneas de actuación del Plan. De esta forma se dispondría de un contraste diferenciado de la idoneidad de las acciones desarrolladas en cada línea y de una medida de su contribución a los objetivos estratégicos.

El cuadro de mando integral al que se refiere aparece en el apartado 9 y, adhiriéndonos al parecer de la Dirección informante advertimos que para algunos de

los indicadores no consta ya sea el indicador de partida ya sea el de objetivo pretendido, entendiendo que su ausencia hace inoperante el correspondiente indicador. Asimismo, conforme se ha apuntado, instamos a que las medidas que se adopten en el contexto del Plan contemples los correspondientes indicadores que permitan comprobar la idoneidad de tales medidas, su repercusión e impacto en los objetivos buscados y en los indicadores de este Cuadro de Mando, en particular.

- Respecto a los recursos económicos necesarios para la ejecución del Plan, sería conveniente precisar las fuentes de financiación. Si se consigna exclusivamente el presupuesto del Gobierno sería oportuno ofrecer una estimación de los recursos adicionales que se prevé movilizar tanto de otras instituciones públicas como de la iniciativa privada. También sería conveniente explicar los criterios de evolución previstos para las distintas líneas de gasto durante el período de vigencia del Plan.

Acerca de esta consideración nos remitimos a lo ya dicho acerca de las previsiones de financiación singularmente relevantes con cargo a las transferencias que se hagan a IHOBE, SA y NEIKER, SA y las restricciones a que las mismas acometan la convocatoria de Programas subvencionales (en cualquier caso, siempre sometidas a control económico normativo de conformidad al DLCEC). Efectivamente, la previsión de financiación contenida en el Marco económico presupuestario y en la Memoria económica obvian la eventual financiación con fondos de origen comunitario o las previsiones de movilizar capital privado (incluso por una estimación de cofinanciación prevista para los proyectos a subvencionar), asimismo, reiteramos lo dicho acerca de la ausencia de una explicación razonable que permita conocer los fundamentos de la evolución de gastos proyectados que contemplan un incremento entre el primer y último año planificado un incremento total de aproximadamente el 50%, que si se analiza en cada línea de actuación ofrece líneas con una evolución más ajustada y otras con importantes incrementos en los cuatro años que se planifican. Debiera ofrecerse la requerida justificación razonada de los incrementos proyectados.

- Las líneas de actuación deberían identificar y vincularse a programas y partidas presupuestarias concretas, y sus objetivos anuales y los indicadores establecidos para su seguimiento, desplegados según lo recomendado para los indicadores de resultados del cuadro de mando, trasladarse a las memorias de esos programas presupuestarios, facilitando así el seguimiento y evaluación de la eficiencia de las medidas diseñadas y, por lo tanto, la mejora de los procesos de planificación y presupuestación.

5.2. En lo relativo al Informe de la Dirección de Presupuestos, hemos de destacar las siguientes consideraciones:

- Tal y como se puede observar, la valoración económica se realiza a nivel de cada una de las líneas de actuación del Plan, no relacionándose para nada con los presupuestos de las diferentes entidades públicas de la Administración de la CAE que pudieran ser partícipes en el mismo, y menos aún efectuar la identificación de las partidas incluidas en los mismos. En cualquier caso, teniendo en cuenta que actualmente se están construyendo los escenarios presupuestarios para la elaboración del presupuesto del próximo ejercicio y en los que no se recoge ninguna variación al respecto, resultan relevantes en los datos presentados los referidos al ejercicio 2022, donde se observa que el monto anual total previsto se incrementa en un 44% respecto al de 2021. Para los ejercicios 2023 y 2024 las variaciones del presupuesto destinado al Plan sobre el ejercicio anterior son del -16,11% y del 21,52%, respectivamente.

No caben consideraciones adicionales por ser coincidentes con otras apreciaciones previamente efectuadas.

- Los recursos aplicados en la ejecución del Plan de Economía Circular y Bioeconomía 2024, presentado por la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, deberán ajustarse a los créditos presupuestarios que se asignen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para cada uno de los ejercicios, de conformidad con las directrices presupuestarias anuales de elaboración de los presupuestos generales

Esta consideración que responde plenamente al vigente régimen presupuestario, refuerza lo anteriormente apuntado acerca de una ausencia de justificación razonable acerca de la evolución proyectada para los cuatro ejercicios planificados. Resulta, pues, ineludible la requerida justificación razonada.

- Cualquier necesidad adicional que pudiera resultar deberá ser financiada con las oportunas reasignaciones de las dotaciones existentes en su momento en los presupuestos de los departamentos o de las entidades correspondientes.

Mención acorde con las reglas de gestión de gasto presupuestado en el ámbito de la Administración de la CAE. En cualquier caso, el carácter programático del Plan no impone ni delimita ningún gasto que pudiera contemplarse quedando en todo momento sometido a las partidas que se encuentren en vigor ya sea en la correspondiente Ley anual de Presupuestos ya sea en la Ley de Presupuestos prorrogada.

- Finalmente, concluye el Informe de la Dirección de Presupuestos, resulta oportuno realizar la observación de que las necesidades presupuestarias que resulten de la aplicación del Plan no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.

Consideración acorde con lo señalado en el párrafo inmediatamente anterior a la misma y que responde a la mencionada naturaleza programática de los Planes estratégicos aprobados por las Administraciones Públicas, siempre que una norma no les otorgue otra naturaleza o alcance jurídico.

6. En relación a los aspectos organizativos y de coordinación el planteamiento formulado contempla diversas previsiones referidas a la intervención de órganos colegiados a los que se encomiendan diversos cometidos en relación con la gestión, seguimiento y evaluación del Plan. En concreto, es el apartado 8 (“Modelo de gestión, seguimiento y evaluación”) donde se alude a:

- Comité rector como órgano de coordinación en relación con el seguimiento operativo del PECB. se adelanta su composición por la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria y la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental, la Fundación para el desarrollo rural y litoral del Gobierno Vasco (HAZI), la Fundación Vasca para la Seguridad Alimentaria (ELIKA), LA Sociedad Vasca para la Promoción Industrial (SPRI), la Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBEG), el Centro Tecnológico (NEIKER), el Centro Tecnológico AZTI y el Basque Research Technology Alliance (BRTA). Asimismo, se definen diversas funciones (así se señala que “entre las funciones de este órgano destacan”) referidas a la ejecución y coordinación de las actuaciones o realizar el seguimiento.

Acerca de esta previsión se advierte que si bien viene siendo habitual que los Planes configuren su cuadro de mando llegando incluso a generar diversos órganos vinculados a los mismos, por parte de esta Oficina debemos poner de manifiesto que no es tal el cauce para la creación de órganos administrativos que deben crearse e integrarse en la organización administrativa mediante las correspondientes normas organizativas que garanticen su inserción en la organización administrativa de forma acorde a las previsiones vigentes y contando con el respaldo económico presupuestario que requieran. En tal sentido, debemos insistir en el carácter programático de los Planes Estratégicos que no debe confundirse con una naturaleza normativa que alcanza a establecer órganos en la propia Administración. Asimismo, en relación al caso concreto que nos ocupa entendemos que el enunciado de las funciones que se anticipan resulta del todo inadecuado en lo relativo a las correspondientes a la ejecución o intervención respecto a las “que son responsabilidad de otros departamentos del Gobierno, así como de otras instituciones”. En todo caso, resulta necesario acudir a los correspondientes Decretos de estructura orgánica y funcional, como normas formalmente aprobadas, para delimitar e identificar los órganos llamados a abordar las actuaciones que se acometan.

Asimismo, resulta patente que la coordinación de órganos ajenos al propio Departamento promotor de la iniciativa resulta inviable sin que medie una norma organizativa con rango de Decreto del Gobierno que permita acometer tales iniciativas. Mucho más complejo se ve que tal intervención pueda recaer respecto a otras Administraciones que gozan de su propia autonomía organizativa y de gestión en relación a sus competencias propias.

En definitiva, hemos de poner de manifiesto que, si bien vienen admitiéndose menciones organizativas que alcanzan a definir qué órganos (de entre los existentes) van a acometer funciones inherentes al propio Plan como son su seguimiento, elaboración o aprobación de Informes de tal seguimiento o de su evaluación final, no cabe contemplar otras funciones ajenas al mismo, remitiendo la coordinación de iniciativas a los cauces ordinarios ya vigentes como puede ser la interacción entre órganos ya creados (fundamentalmente a través de los decretos de estructura orgánica y funcional).

En todo caso, la ausencia de mención a costes derivados de tales cometidos entendemos que implica que será el propio Departamento promotor el que con cargo

a sus dotaciones presupuestarias en capítulo 2, acometerá y sufragará los costes de tales actuaciones (seguimiento y evaluación, fundamentalmente) sin requerir ninguna financiación adicional a tal efecto.

- Coordinación interdepartamental. Siendo del todo deseable contar con tal coordinación interdepartamental y habida cuenta que el propio Plan asume la multidisciplinariedad de la economía circular y la bioeconomía, entendemos oportuno la idoneidad de haber anticipado una relación de los ámbitos más fuertemente implicados con tales medidas y de los Departamentos llamados a su coordinación. Acerca de la previsión de creación de mesas interdepartamentales y multidisciplinarias, en la medida que se plasma como una previsión pendiente de ser materializada, nos remitimos a lo señalado en relación con el Comité Rector y la necesidad de contar con una norma formal que cree cualquier órgano administrativo al que se atribuyan funciones concretas. Entendemos que la mera coordinación como cauce de relación entre diferentes órganos administrativos en la medida que se limita a un intercambio de información sin funciones ejecutivas o resolutorias puede abordarse de una forma elemental sin requerir mayores formalidades, no obstante lo cual los acuerdos que puedan llegar a adoptar no podrán generar un efecto vinculante por carecer de funciones formal y orgánicamente atribuidas. Necesariamente los gastos derivados de las acciones de coordinación que acometan deberán ser asumidas por el órgano o dependencia en el que se integren sin que, por su parte, puedan adoptar acuerdos que conlleven compromiso de gasto de ninguna naturaleza lo que corresponderá a los órganos que formalmente lo tengan atribuido por razón del ámbito implicado y la tipología o naturaleza del gasto.

- Coordinación interinstitucional. Otro tanto hemos de apuntar acerca de la idoneidad de alcanzar un grado adecuado de coordinación con otras Administraciones Públicas que puedan tener atribuidas competencias por razón de la materia. Reiteramos lo dicho acerca de la necesaria formalidad en la creación de órganos administrativos, recordando que existe una amplia red de órganos referidos a la coordinación interinstitucional, cabiendo revisar los que ya existen en la actualidad creados a fin de poder ubicar un marco de coordinación formal en relación a estas políticas, ello sin excluir que por razón de la materia sea oportuno crear uno específico.

En el Plan se alude a la red Udalsarea 2030 y las Agencias de Desarrollo. Acerca de tales menciones, hemos de advertir que desconocemos cuál haya sido el cauce de creación de tal red Udalsarea 2030 y cuál sea el alcance de sus funciones, de forma

que no nos cabe hacer una valoración de la propuesta, no sin recordar lo apuntado acerca del cauce de creación de órganos en las Administraciones Públicas que, entre otros extremos, requiere definir su adscripción, integración en la Administración Pública de la que dependa y delimitación de funciones atribuidas (artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

- Consejo independiente de carácter consultivo-asesor para el fomento de la bioeconomía en Euskadi. Acerca de este órgano resulta llamativa la afirmación que señala que “la creación del consejo se concretará y aprobará por parte del órgano interinstitucional de seguimiento en sus primeras reuniones”. No cabe sino reiterar lo aquí dicho acerca de las exigencias legales para la creación de órganos administrativos (más rigurosas, si acaso, para el caso de un órgano dotado de un alto grado de autonomía como parece postularse), asimismo, según se ha apuntado resulta del todo inviable que el órgano interinstitucional apruebe ningún órgano de ningún tipo puesto que carece de competencia para ello atribuida formalmente por una norma. No existe inconveniente en que tal órgano formule una propuesta al órgano competente para aprobar la norma de creación de este Consejo. Tal propuesta deberá definir, además de las funciones e integración en la Administración, la dotación de créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento (artículo 5.3, apartado c de la Ley 40/2015). Es por esto que no será sino cuando se promueva la norma de creación de este órgano cuando nos pronunciemos acerca de los costes y créditos presupuestarios requeridos para su puesta en marcha y funcionamiento, advirtiendo de la inviabilidad de imputar costes de funcionamiento respecto de un órgano que no haya sido creado formalmente.

7. Del seguimiento y evaluación. Se trata de un contenido necesario de los Planes Estratégicos que, asimismo, conforme al ACG de 15/12/2020 referido a los planes estratégicos de la XII Legislatura, deberá ser reflejado en la Propuesta de Acuerdo para la aprobación y remisión al Parlamento de este Plan (se recuerda la ausencia de este contenido en la Propuesta y la necesidad de que conste en el expediente conforme al apartado 4.2 primer párrafo del ACG de 15/12/2020).

En relación con la Propuesta de seguimiento y evaluación concreta que se contiene en el Plan se contempla un seguimiento anual (en el primer trimestre de cada ejercicio) y un informe final en 2024. La indefinición acerca de los costes estimados de los seguimientos y evaluación así como de cuál vaya a ser el órgano responsable (en ausencia de una definición o creación formal del consejo rector) nos hace

evidenciar la advertencia acerca de lo ya señalado así como de la necesidad de establecer una estimación de costes y el programa presupuestario conforme al que vendría a financiarse. En todo caso, apuntamos que, habida cuenta la dilación que supone la formulación de los documentos de seguimiento fijarla en base a un informe anual puede resultar especialmente prolijo y costoso. Sugerimos la oportunidad de reconsiderar un seguimiento bianual que dé lugar a una evaluación final. Lo más significativo del seguimiento será, en todo caso, que la información obtenida tenga su reflejo en la adecuación y revisión de los diferentes instrumentos administrativos con los que se pretendan obtener los objetivos proyectados a fin de que tal y como corresponde a una política planificada las sucesivas medidas que se adopten vayan incorporando las oportunidades de mejora o revisión surgidas del seguimiento.

Se constata, igualmente, que también en esta fase se otorga un singular protagonismo a IHOBE, SA y a NEIKER, SA. Más allá de la necesidad de que se contraste la adecuación de tales actuaciones a su propio objeto social, lo que le habilita para intervenir en tales iniciativas, hemos de recordar las mencionadas restricciones para que estas entidades, por razón de su naturaleza jurídica, puedan erigirse en convocantes de programas subvencionales y responsables exclusivos de los mismos, sin perjuicio de su eventual actuación como entidades colaboradoras del órgano administrativo o entidad pública convocante.

8. Para concluir este apartado y en consecuencia con las consideraciones señaladas, entendemos oportuno recordar cómo la actividad planificadora por las Administraciones Públicas carece de la capacidad vinculante que corresponde a otros cauces de pronunciamiento de los órganos administrativos. Esto es, no constituye una actividad normativa dirigida a establecer una serie de mandatos generales (tan siquiera organizativa) ni un mandato ejecutivo concreto sino que su trascendencia implica, fundamentalmente, a los órganos administrativos que sujetos a la dirección del órgano que establezca tal planificación, deberán orientar la ordenación de los recursos que estén a su disposición a los objetivos, ejes y líneas de actuación que le determine tal planificación.

En la medida que el objeto de tal planificación es orientar la actividad futura (dentro del periodo planificado) de la organización administrativa (en este caso en un ámbito concreto de su actividad) su implantación, entre otros factores, vendrá vinculada a la efectiva disponibilidad de los recursos humanos y materiales con los que se ha previsto alcanzar los objetivos pretendidos.

Conforme a tal naturaleza, las previsiones de actuación y económicas ligadas a las mismas que se formulan responden como tal actividad planificadora a una concepción del futuro proceder de los diversos órganos administrativos implicados de forma que la previsión planificadora queda a expensas de la sustanciación de los correspondientes expedientes administrativos dirigidos a la aprobación de las diferentes convocatorias, momento en el que se verificará el ajuste a la legalidad económica y presupuestaria vigente.

En lo que a esta Oficina corresponde se reitera que no será hasta entonces, cuando conforme al presupuesto vigente en cada ejercicio, se pueda adquirir ningún compromiso económico al respecto para la Administración de la CAE.

Asimismo, sí parece oportuno señalar que, conforme se viene recordando la necesidad de ahondar en un sistema de Objetivos, Acciones e Indicadores más evolucionado en las Memorias presupuestarias correspondientes a estos Programas se pueda acometer tal labor a partir de los propios objetivos e indicadores que el propio Plan adopte.

V. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto debe destacarse la necesidad de que, en el proceso de elaboración de este Plan, y de cualquier otro, se aborde incorporando una visión clara del proceso de identificación de los recursos que al ámbito planificado vayan a destinarse, dentro de las normas que rigen el régimen presupuestario de esta Administración.

La naturaleza programática de estos Planes Estratégicos nos da pie a reiterar, reproduciéndola, la conclusión del Informe de la Dirección de Presupuestos en el sentido de que *“Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las cifras contenidas en este Plan no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas para la ejecución de los diferentes planes deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE”*.

Por ello será en la efectiva materialización de las medidas e iniciativas que se recogen en este Plan, cuando a través de los correspondientes procedimientos y trámites que a la naturaleza de la medida o iniciativa correspondan cuando se verifique el

cumplimiento de la normativa aplicable, incluida la previa constatación de existencia de crédito adecuado y suficiente en aquéllos que conlleven gasto presupuestario.

Se aprovecha este apartado para reiterar lo señalado acerca de las Sociedades Públicas, IHOBE,SA y NEIKER, SA, en relación con su eventual intervención como convocantes de programas de ayudas redirigiéndolas, en su caso, a su participación como entidades colaboradoras de la Administración convocante en los términos de la LGS y la LPOHGPV.

En Vitoria-Gasteiz, a 27 de septiembre de 2021

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Fdo.: Iñaki Vaquero Manrique

CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO

Vº Bº: FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Fdo.: Javier Losa Ziganda

DIRECTOR DE LA OFICINA DE

CONTROL ECONÓMICO