



**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO, QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN EL PROYECTO DE DECRETO DE DESARROLLO Y APLICACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI DE LOS RÉGIMENES DE AYUDAS DIRECTAS INCLUIDOS EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN, DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DE PARCELAS AGRÍCOLAS (SIGPAC), Y DE LA CONDICIONALIDAD (Tramitagune DNCG\_DEC\_48515/2015\_03)**

---

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 Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **I. OBJETO**

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que tiene por objeto establecer para la CAE las normas de desarrollo y aplicación de la reglamentación comunitaria y de la normativa estatal básica de los pagos directos a las personas agricultoras en virtud de regímenes de ayudas incluidos en la Política Agraria Común (PAC), del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) y de la Condicionalidad. Es decir, como luego se dirá, no es una regulación completa ya que como sugiere el empleo de los términos "desarrollo" y "aplicación" el contenido del Decreto se sustenta necesariamente tanto en la normativa europea como en la normativa estatal. Esta última viene recogida en el artículo 2 del proyecto, aunque se limite dicho artículo a efectuar una remisión a las definiciones contenidas en esa normativa.

En particular el proyecto remitido hace referencia a los siguientes apartados:

a) La asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común.

b) Los siguientes regímenes de ayudas comunitarios:

- Pago básico.

- Pago para la aplicación de prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

- Pago complementario para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad agrícola.

- Pago asociados.

- Régimen simplificado para pequeñas explotaciones agrarias.

c) El sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC).

d) Las normas de condicionalidad que deben cumplir las personas beneficiarias de pagos directos, de determinadas ayudas de desarrollo rural, o de pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

e) El Sistema Integrado de gestión y control.

## **II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA**

Debe mencionarse en primer lugar, como antecedente de la norma tramitada, la normativa vigente hasta este momento y que será objeto de derogación mediante el Decreto proyectado:

- Decreto 13/2009, de 20 de enero, de desarrollo y aplicación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, del régimen de ayudas comunitarias «de pago único» y otros regímenes de ayudas directas a la agricultura y ganadería (BOPV nº 29, de 11 de febrero de 2009), aunque como señala el propio Departamento promotor de la iniciativa el mismo ya había quedado desplazado tanto por la Reglamentación Comunitaria como por la nueva normativa estatal básica.

- Orden de 4 de febrero de 2005, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se someten a información pública los datos contenidos en el Sistema de Información Geográfica de Identificación de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) y se establece el procedimiento para la presentación de alegaciones.

- Decreto 79/2010, de 2 de marzo, sobre la aplicación de la condicionalidad en la CAPV.

Por lo tanto, desde la perspectiva autonómica el Decreto proyectado persigue refundir en una sola norma determinadas disposiciones cuyo objeto resultaría de tal

relevancia como para recoger sus contenidos en instrumentos normativos diferenciados. Procede señalar, en ese sentido, que el Departamento promotor debería haber justificado de mejor modo la solución normativa por la que se opta, habida cuenta de que se ha centrado exclusivamente en la necesidad efectuar una nueva normación que sustituya, por obsoleta, a la vigente hasta ese momento.

En cambio la Administración del Estado se ha inclinado por una regulación diferenciada mediante los Reales Decretos que se citan a continuación: El Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común; el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural; el Real Decreto 1077/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el sistema de información geográfica de las parcelas agrícolas; y el Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen normas de condicionalidad que deben cumplir las personas beneficiarias de pagos directos, determinadas ayudas de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

Para completar los antecedentes existentes es preciso hacer referencia igualmente a la normativa europea, advirtiendo en todo caso que el orden expositivo que se realiza no guarda relevancia con su trascendencia jurídica. Así, podemos citar, tal y como lo recoge la parte introductoria del Decreto la siguiente normativa: El Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo; y el Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo. Cabe advertir que ésta no es la única reglamentación europea recogida en el texto propuesto, ya que, por ejemplo, en el artículo 27 también se mencionan Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización de mercados de los productos agrarios.

Habida cuenta de la opción legislativa elegida, la normativa europea y estatal mencionada es citada profusamente a lo largo del articulado, si bien resulta reseñable la apelación que a la citada normativa se efectúa en determinados artículos. Así, por ejemplo, en el artículo 16.2 se dispone que *la normativa que regula el pago básico será la establecida en este Decreto, en la reglamentación comunitaria de directa aplicación y en el Real Decreto 1075/2014, de 19 de*

diciembre. La reglamentación comunitaria de directa aplicación y la normativa básica estatal constituirán, a los efectos de este Decreto, la normativa de referencia. Esta previsión se reproduce en diferentes pasajes del articulado, fundamentalmente en el Capítulo III (Regímenes de Pago), en el Capítulo IV (Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas-SIGPAC) y en el Capítulo V (Condicionalidad).

Por último, en este apartado de antecedentes, procede mencionar la Orden de 20 de mayo de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se convocan para el ejercicio 2015 las ayudas directas incluidas en la Política Agrícola Común (PAC) (BOPV nº 95, de 25 de mayo de 2015), la cual fue informada en el trámite de control económico-normativo por esta Oficina de Control Económico en fecha 16 de abril de 2015, por lo que a dicho informe, en lo que guarde relación con el Decreto ahora tramitado, debemos remitirnos necesariamente. Notar, en todo caso, que con posterioridad el Departamento promotor incluyó en aquel expediente una memoria adicional en el que se examinaban un buen número de las observaciones efectuadas por este órgano de control económico en su informe.

No puede ignorarse, sin embargo, la potencial conflictividad o al menos, disonancias, que podrían surgir durante 2015 entre la citada Orden y la norma proyectada, máxime cuando dicha Orden ya fue publicada (BOPV nº 95, de 25 de mayo de 2015) y el plazo para presentación de solicitudes concluyó el 15 de junio del presente año. Esta problemática se encuentra solventada, al parecer, con lo señalado en la Disposición final segunda del Decreto que establece que *la presente disposición entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOPV, si bien el presente Decreto será de aplicación con carácter retroactivo desde el comienzo de la "campaña 2015"* (debería precisarse, si fuera necesario, el alcance jurídico de la citada expresión). También podría ser necesario examinar la viabilidad de las referencias existentes en el Decreto al año 2015 (fijación de una capa de referencia sobre el SIGPAC en la asignación de derechos de pago básico-artículo 9; necesidad de mantenimiento de pastos permanentes de la Disposición Transitoria en relación con lo dispuesto en el Anexo II de la Orden de mayo de 2015).

De igual forma debería abordarse la incidencia que podría tener la retroactividad que se plantea, respecto de la derogación de normas que se propugna, en particular respecto del Sistema de Información Geográfica de Identificación de Parcelas Agrícolas y respecto de la Condicionalidad. Es decir, debería determinarse por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad si pueden existir en dichos ámbitos posibilidades de desarrollo normativo por parte de esta Comunidad Autónoma. Si ello fuera así, es decir que exista margen para una regulación propia en la CAE; podrían surgir dudas de cuál sería la normativa aplicable en los ámbitos citados a los solicitantes de ayudas directas en virtud de la Orden de 20 de mayo de 2015, esto es, si sería la vigente en el momento de presentación de las solicitudes o por el contrario lo dispuesto en el Decreto que ahora se proyecta.

En el referido contexto el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad ha incoado el oportuno expediente, habiéndose puesto a disposición de esta Oficina, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación que a continuación se relaciona:

- 1º.-** *Texto elaborado correspondiente al borrador del Decreto proyectado.*
- 2º.-** *Orden de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, suscrita en fecha 28 de enero de 2015, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general con el objeto de establecer norma de desarrollo y aplicación de la reglamentación comunitaria y de la normativa estatal básica de los regímenes de ayudas directas incluidas en el apolítica agraria común (PAC)*
- 3º.-** *Orden de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, suscrita en fecha 5 de marzo de 2015, de aprobación del proyecto de Decreto referenciado.*
- 4º.-** *Informe jurídico, con fecha de aportación al expediente en fecha 6 de marzo de 2015, de la asesoría jurídica de la instancia promotora.*
- 5º.-** *Informe provisional de impacto en función del género, de fecha 11 de marzo de 2015.*
- 6º.-** *Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e innovación y Mejora de la Administración en relación el Decreto de referencia, suscrito en fecha 16 de marzo de 2015.*
- 7º.-** *Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 20 de marzo de 2015.*
- 8º.-** *Informe de Emakunde de 20 de abril de 2014, en el que no se formulan observaciones, aunque se reclama información más específica en relación con el dato del sexo de la persona solicitante.*
- 9º.-** *Documento de observaciones formuladas por la Diputación Foral de Álava, así como la respuesta a las mismas de fecha 29 de mayo de 2015*
- 10º.-** *Memoria económica a efectos de control económico normativo del Decreto de referencia suscrito en fecha 28 de mayo de 2015.*
- 11º.-** *Memoria del procedimiento de elaboración para la OCE del proyecto de Decreto de fecha 29 de mayo de 2015.*

### **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 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, efectúa las siguientes consideraciones:

#### **A) Del procedimiento y tramitación**

En cuanto a la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 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 de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de 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.

Por otra parte, examinados los trámites ya materializados, únicamente resta por recordar que, como una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se recuerda que 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.

## **B) Del texto y contenido**

**B1).** Como ya señalamos con ocasión del trámite de control económico-normativo de la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se convocaban ayudas directas incluidas en la Política Agrícola Común (PAC), la nueva normativa europea y estatal en este ámbito se encuentra vigente a partir del 1 de enero de 2015, por lo que se producía un importante desfase entre dicha normativa y la regulación existente en la CAE a través del Decreto 13/2009, de 20 de enero, formalmente vigente, pero "obsoleto" y "desplazado" tal y como certeramente señala el informe jurídico departamental. Habría que añadir, además, que con anterioridad a la mencionada fecha de 1 de enero de 2015 ya se habían producido numerosas modificaciones reglamentarias y estatales que hacían que, en los términos utilizados en el informe jurídico, el Decreto 13/2009, de 20 de enero, se quedase rápidamente superado y desplazado. Dichas modificaciones, aunque de menor intensidad que las actuales, habían motivado que se utilizaran las Órdenes de convocatoria (aunque las mismas no estaban contempladas de forma expresa en el Decreto inicial) para ir incorporando todas las modificaciones que se venían produciendo.

Esa fórmula, a la vista de las modificaciones más profundas que se han producido a partir del 1 de enero de 2015, también ha sido la empleada para el presente ejercicio 2015. Así, ante el retraso de una nueva regulación autonómica el Departamento promotor de la iniciativa se mantuvo en el planteamiento de años anteriores, esto es, en las posibilidades operativas que ofrecía la Disposición Final primera del Decreto 13/2009, de 20 de enero, aunque, en opinión de esta Oficina de Control Económico la fórmula utilizada había de considerarse ciertamente forzada para este ejercicio, como así lo puso de manifiesto en su momento.

El informe jurídico departamental obrante en el expediente correspondiente a la citada Orden justificaba la vía empleada para 2015 de la siguiente forma: *Por ello se ha iniciado la tramitación para elaborar un nuevo Decreto autonómico que desarrolle en lo posible y aplique la nueva situación jurídica. Así pues, y en tanto se publique el nuevo Decreto y siga en vigor el Decreto 13/2009, de 20 de enero, nos encontramos en la situación de que la normativa sustantiva de las ayudas hay que ir a buscarla en la reglamentación comunitaria y en la normativa básica estatal, mientras que para el resto de preceptos, los relativos a la gestión de las ayudas, sigue siendo el Decreto 13/2009, de 20 de enero, la normativa a aplicar”.*

**B2).** Señalado todo lo anterior, si examinamos el proyecto remitido a esta Oficina de Control Económico podemos concluir que, pese a la experiencia adquirida en los años anteriores (en cuanto que las continuas modificaciones de la normativa comunitaria no podían ser asimiladas con un total inmediatez por normas de carácter reglamentario, que habrían de tramitarse cada año), el Departamento no ha postergado la idea de elaborar y aprobar un nuevo Decreto regulador de las ayudas relativas a la política agraria común PAC en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Sobre esta problemática dos son los párrafos del informe jurídico obrante en el expediente que interesa destacar en este momento, sin perjuicio de que ambos puedan tener un cierto carácter contradictorio:

.....

*“El Departamento competente en materia de agricultura del Gobierno Vasco, por su parte, siempre ha defendido su competencia para establecer las disposiciones de desarrollo y aplicación de la reglamentación comunitaria y poder adaptarse, así, a las circunstancias concretas de la CAPV y tener la posibilidad de efectuar una política agraria propia. Hay que tener en cuenta que, en general, a la hora de aplicar y desarrollar reglamentación comunitaria lo “básico” ya viene dado en una gran medida por los propios reglamentos que disciplinan grandes áreas de la actividad agrícola y ganadera y, en algunos casos, lo hacen con un gran detalle. Aceptar el planteamiento competencial implícito en los Reales Decretos del MAPA supondría vaciar de contenido las competencias de la CAPV en materia de agricultura y ganadería y dejarlas reducidas a meras actuaciones de descentralización administrativa”.*

....

*“La falta de margen de maniobra para un cierto desarrollo de la normativa sustantiva por parte de las CCAA es casi total en la regulación de las materias de los capítulos II (asignación de derechos de pago), III (régimen de pago) y VI (sistema integrado de gestión y control). Por el contrario, las cuestiones reguladas en los capítulos IV (sistema de información geográfica) y, en especial las del capítulo V (condicionalidad) sí que han contado con más espacio para el desarrollo por parte de las CCAA. Hay que tener en cuenta que en lo*

*que se refiere a la condicionalidad existe un Decreto que será derogado y sustituido por este proyecto de Decreto y sus anexos”.*

Concluiremos este apartado añadiendo algunas de las reflexiones efectuadas por esta Oficina de Control Económico en el trámite de la Orden de 20 de mayo de 2015, en cuanto que en las mismas se ponía en cuestión el mantenimiento de la histórica opción normativa del Gobierno Vasco:

*Sobre esta cuestión procede incluir, ya apuntábamos en nuestro informe correspondiente al ejercicio 2013 que “se reitera la observación formulada en ejercicios anteriores de que se sopesa la conveniencia de aplicar directamente la normativa comunitaria y básica del Estado definiendo en una norma específica únicamente aquellas cuestiones que han de ser establecidas por la Comunidad Autónoma de Euskadi, en lugar de mantener el actual sistema de reproducir en una norma autonómica, para una determinada campaña, lo regulado en reglamentos comunitarios y en normas básicas estatales, todos ellos de continua modificación que obliga a su vez a una continua revisión y adaptación de la normativa propia”.*

Esto de alguna manera, fue reconocido por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad en la memoria de elaboración del procedimiento de la convocatoria correspondiente al pasado ejercicio, fechada el 2 de abril de 2014, en el que se afirmaba que quizás *sería mejor remitirse directamente a los reglamentos y al RD correspondiente para las cuestiones sustantivas y dejar para nuestra norma autonómica las materias de organización y gestión, y la regulación de aquellas cuestiones que se dejen en manos de las CCAA.*

No podemos acreditar en el presente trámite cuál será el contenido de la regulación del nuevo reglamento que se anuncia (al parecer tendrá nuevamente rango de Decreto), y si el mismo se limitará a las materias de organización y gestión, esto es, procedimentales, pero lo que sí cabe apuntar es que la tardanza departamental en esta tarea no guarda concordancia con el buen nivel existente en los materiales elaborados por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad en colaboración con las Diputaciones Forales, como puede ser el *Manual Práctico PAC: Pagos Directos, 2015-2020*, que se encuentra accesible a todas las personas y entidades interesadas.

Otra posibilidad alternativa sería la de obviar la elaboración y aprobación de una norma de naturaleza reglamentaria, y tramitar Órdenes anuales más livianas y ágiles desde el punto de vista de su tramitación, al igual que lo que en ese sentido efectúan prácticamente la totalidad de las Comunidades Autónomas (de forma meramente enunciativa podemos citar la Orden de 12 de marzo de 2015 de Andalucía; la Orden AYG/190/2015, de 2 de marzo, de Castilla y León; la Orden AAM/31/2015, de 19 de febrero, de Cataluña).

**B3).** Como resultado de la vía departamental adoptada en los diferentes Capítulos del proyecto (salvo en el Capítulo VI) se introduce una previsión en los siguientes términos: *“La normativa que regula la ... será la establecida en este Decreto, en la reglamentación comunitaria de directa aplicación y en el Real Decreto ..... La reglamentación comunitaria de directa aplicación y la normativa básica estatal constituirán, a los efectos de este Decreto, la normativa de referencia”.*

Por consiguiente se efectúa en diferentes artículos una genérica remisión tanto a la reglamentación comunitaria, que se califica de directa aplicación, como a la normativa estatal, que tiene la consideración de básica. No nos extenderemos en

este punto, ya que el proyecto será dictaminado con posterioridad por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, de forma que únicamente reproduciremos el apartado 50 del Dictamen 177/2014 del citado órgano consultivo, en relación a la consulta relativa al Decreto de desarrollo y aplicación de las medidas de apoyo comunitarias al sector vitivinícola de la CAE: *Las remisiones normativas son en principio aceptables en técnica normativa, siempre y cuando su uso no resulte excesivo y se realicen en condiciones adecuadas para que la remisión resulta completa y entendible. En el presente caso, sin embargo la Comisión estima que las remisiones a la normativa sustantiva sí resultan excesivas, además de indeterminadas, al remitirse con carácter general a la reglamentación comunitaria de directa aplicación y a la normativa estatal.*

El Decreto proyectado, al igual que lo hizo el Decreto 227/2014, de 9 de diciembre, de desarrollo y aplicación de las medidas de apoyo comunitarias al sector vitivinícola de la CAE, remite a las Órdenes de convocatoria anuales (artículo 33) para regular las siguientes cuestiones (a éstas habrá que añadir las que se recogen en el apartado siguiente):

- Complementar la normativa de referencia.
- Precisar aspectos técnicos.
- Realizar adaptaciones necesarias como consecuencia de las modificaciones operadas en la normativa de referencia.

A lo anterior, habrá que añadir que en el Capítulo III (y sólo en relación con este Capítulo), en el que se regulan los diferentes regímenes de pago, se incluye una precisión complementaria a lo anterior, en el sentido de que se exige que en las Órdenes mencionadas se incluya, como Anexo a la misma, la normativa, tanto la sustantiva como la de desarrollo, que sea de aplicación en cada ejercicio. Esta fórmula ya ha sido utilizada para la Orden de 20 de mayo de 2015 (el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad optó por incluir en la Orden de convocatoria una serie de anexos -5- en los que se transcribía parte de la regulación sustantiva estatal de las ayudas que se convocaban, a los efectos, probablemente, de soslayar remisiones normativas excesivamente genéricas e indeterminadas). No puede ignorarse además que el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, habilita de forma expresa a las Comunidades Autónomas para determinar y desarrollar únicamente algunos aspectos puntuales de su regulación (artículo 11.4; artículo 20.5; artículo 92.2; disposición adicional primera; Anexo VII, relativo a la información y documentación adicional).

En todo caso, en el presente expediente se deberían haber aportado las razones que avalan que esa última previsión se circunscriba a los regímenes de pagos, esto es, a las ayudas que se prevén. Además, la inclusión de la expresión "normativa sustantiva" puede guardar relación con el escaso margen de maniobra de regulación que se reconoce que tiene la CAE en este ámbito (Capítulo III).

Sobre esta problemática, también existe un pronunciamiento de la COJUA en el dictamen antes mencionado, y a cuyo contenido también nos remitimos en este trámite, incluidas las observaciones que allí se realizan sobre la naturaleza jurídica de las mismas.

**B4).** Haciendo una recapitulación sobre la regulación que presenta el proyecto respecto de las Órdenes de las convocatorias anuales, además de lo ya mencionado en el apartado anterior el texto incluye las cuestiones siguientes:

- Determinación de volumen total de recursos económicos (procedentes del fondo comunitario FEAGA) para financiar las ayudas (artículo 3). Dicha determinación se efectuará teniendo en cuenta los límites presupuestarios y la aplicación de los mecanismos de disciplina financiera establecidos tanto en la reglamentación y decisiones comunitarias como en la normativa estatal básica. No sería superfluo, en nuestra opinión, que en relación con los pagos asociados la Orden de convocatoria especificase igualmente cuáles han de ser éstos. Es decir, se deberían ofrecer las razones que justifican las actividades agrarias y ganaderas que, por tener afección en la CAE, se tendrán en cuenta para ser objeto de ayuda en cada Orden, mientras que se ha rechazado el resto.

- Posibilitar, de forma excepcional y temporal, en aquellas áreas que no sea posible utilizar el SIGPAC, la utilización de otras referencias oficiales identificativas de parcelas, todo ello debido a la existencia de modificaciones territoriales u otras razones debidamente justificadas (artículo 21).

- Determinación del plazo para la modificación de los datos del SIGPAC (artículo 24.c).

- Establecimiento de los criterios de valoración de los incumplimientos para aplicación de las reducciones e incumplimientos (puede que este último término no sea el más adecuado, en cuanto que podría hacer referencia a las penalizaciones) (artículo 31).

- Determinación del lugar y plazo de presentación de las solicitudes (artículo 33).

- Determinación del procedimiento para la determinación del coeficiente de admisibilidad de pastos (artículo 34).

- Especificación de los periodos de pago y los anticipos de las ayudas (artículo 39).

- Activación de la tramitación electrónica y las instrucciones para la utilización de los medios electrónicos (Disposición Adicional primera).

Son por tanto las Órdenes de convocatoria las que contienen una serie de

elementos fundamentales del régimen de ayudas directas incluida en la PAC, así como de las regulaciones que sirven de complemento y soporte a dichas ayudas, como son el Sistema de Información Geográfica de Parcelas y el Régimen de Condicionalidad, si bien la mención que se efectúa a los pagos asociados debería ser objeto, como ya se ha señalado, de una mayor especificación en cada convocatoria, determinando cuáles han de ser éstos. Asimismo, en el expediente remitido se deberían ofrecer las razones que justifican las actividades agrarias y ganaderas que, por tener afección en la CAE, han sido incluidas para ser objeto de ayuda, mientras que se ha rechazado el resto.

Como conclusión de todo lo expuesto hasta este momento, y vista la trascendencia y dimensión de las Órdenes de convocatoria, esta Oficina de Control Económico recomienda al Departamento promotor de la iniciativa una nueva reflexión sobre el esquema regulatorio que se plantea (Decreto-Órdenes anuales), examinando la posibilidad de emitir exclusivamente Órdenes anuales. Esta es la línea argumental mantenida por esta Oficina de Control Económico en los últimos años en este ámbito.

**B5)** Desgranaremos a continuación, de forma breve, el contenido de los distintos capítulos recogidos en el Decreto proyectado:

a) Asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común.

Sobre este apartado procede incidir en los aspectos procedimentales para materializar dicha asignación, en cuanto que el proyecto ignora en este punto la previsión contenida en el apartado 2 del resuelto segundo de la Orden de 20 de mayo de 2015, máxime cuando en el mismo se establecían los lugares y el plazo de presentación de dichas solicitudes, finalizando el citado plazo el 15 de junio, fecha ésta que se encuentra ya ampliamente superada. La solicitud en este procedimiento, además, adquiere cierta relevancia, porque es conforme a esta solicitud cuando, al parecer, se asignarán los derechos de pago único para el periodo 2015-2020.

En todo caso, como ya lo mencionó esta Oficina de Control Económico, podían surgir dudas sobre si la presentación de la citada solicitud conforme a la Orden de 20 de mayo de 2015 incluía la solicitud de derechos para la reserva nacional de Pago Básico, pese a que, en principio, el plazo de presentación de dichas solicitudes coincidía con el de la solicitud única.

Lo que sí parece desprenderse de lo dispuesto ahora en el artículo 11.4 del Decreto proyectado es que la solicitud de derechos con cargo a la reserva nacional se ha de efectuar en solicitud diferenciada de la solicitud única pero en el mismo plazo de presentación de la solicitud única de "cada año", lo que conlleva que la solicitud con cargo a la reserva nacional pueda presentarse en cada ejercicio, a diferencia de lo que puede suceder para la otra vía, la ordinaria, para la asignación

de derechos de pago básico, ya que en este caso, la solicitud para la asignación de derechos sólo se efectuará en 2015.

La Orden de 20 de mayo de 2015 no precisaba por el contrario los plazos máximos para dictar solicitud de asignación de derechos, mientras que el actual proyecto dispone que la resolución y asignación de esa solicitud se realizará antes del 1 de abril de 2016 (no para posteriores ejercicios). En todo caso la cita fecha máxima supera ampliamente los plazos máximos para resolver un procedimiento. Asimismo la citada fecha deberá cohererse con los plazos establecidos en el artículo 39.4 (debe sustituirse "artículo" por "apartado" o "párrafo"), los cuales los establece el Decreto entre el 1 de diciembre y el 30 de junio del año natural siguiente.

#### b) Régimen de pagos

De entrada también en este apartado hay que efectuar una mención expresa a la Orden de 20 de mayo de 2015, ya que en la misma se incluyeron una serie de anexos en el que se incluían los aspectos vertebrales de los siguientes regímenes de ayudas:

- Pago Básico (con una formulación diferente al pago único que se abonaba hasta 2014).

- Pago la aplicación de prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*greening*). Se puede percibir por este concepto un pago adicional de hasta el 54% del importe total del Pago Básico que le corresponda.

- Pago complementario para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad agrícola. Este complemento se calcula multiplicando el número de derechos de pago que el agricultor haya activado por una cantidad correspondiente al 25% del valor medio de los derechos de pago.

- Pagos asociados. Los cultivos de implantación en Euskadi que pueden obtener ayudas acopladas al menos para 2015 son: los cultivos proteicos (las proteaginosas, las leguminosas y las oleaginosas); las legumbres de calidad; los frutos de cáscara y la remolacha azucarera. Además, al objeto de incentivar el mantenimiento de los niveles de producción actuales, pueden recibir estas ayudas los productores de vacas nodrizas, vacuno de cebo, vacuno de leche, ovino y caprino (En el resuelto octavo de la Orden se incluía una precisión en relación con determinadas razas bovinas, las cuales podrán cobrar la ayuda por vaca nodriza o por vacuno de leche, en función de cuál sea la orientación productiva de la explotación). Igualmente, podían acceder a estas ayudas los titulares de determinados derechos especiales en 2014.

- Régimen simplificado para pequeñas explotaciones agrarias.

Además en nuestro informe de 16 de abril de 2015 indicábamos que a fecha 31 de marzo desaparecía la cuota láctea, y que una parte de la ayudas a la vaca nodriza (hay otra parte que se mantiene como pago acoplado) se incluía en el pago básico, al igual que las ayudas acopladas del tabaco.

En otro orden de cosas procede señalar que en los regímenes de ayudas financiadas con fondos europeos, como sucede en el presente expediente, ha sido habitual traer a colación lo dispuesto en el artículo 48.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco en el que señala que *lo dispuesto en dicho texto, será de aplicación supletoria para los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones establecidos en normas de la Unión Europea o de la Comunidad Autónoma en desarrollo o transposición de aquéllas, para los casos en que corresponda a otra Administración la regulación básica, y para aquellas ayudas cuyo otorgamiento y cuantía resulten impuestas a la Administración en virtud de normas de rango legal*. Sin embargo, un aspecto diferente puede derivarse de las consideraciones y conclusiones del informe de legalidad 28/2015IL, del que interesa destacar en este momento que los contenidos de la Ley General de Subvenciones de carácter básico han de ser tenidos en cuenta también por la Administración de la CAE. En ese sentido el artículo 6 de la citada Ley, que tiene carácter básico, se expresa en los siguientes términos:

*1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.*

*2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.*

Con esta previsión, el derecho supletorio estatal que resulta de aplicación se limita a los procedimientos de concesión y control de las subvenciones, lo cual puede parecer más restrictivo que la redacción que presenta el antecitado artículo 48.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Y si ello no fuera suficiente el artículo 7.2 del proyecto proclama que el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco será de aplicación supletoria para los procedimientos de concesión y pago de las ayudas previstas en este Decreto, lo cual exigirá también una explicación complementaria.

Expuesta así la cuestión, nos centraremos en el presente trámite en examinar si la normativa reguladora, tanto a nivel europeo como en relación de la legislación básica del estado en el ámbito de la PAC, presenta la suficiente complejidad como para no tener que acudir a la institución del derecho supletorio, que es *prima facie* la opinión de esta Oficina de Control Económico y que evita al menos en este tema una laboriosa tarea de interpretación sobre la relación existente en este ámbito en entre lo dispuesto por la Ley General de Subvenciones y por el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Con ese planteamiento, uno de los aspectos más relevantes que han surgido en el expediente tramitado lo constituye la polémica surgida sobre la exigencia o no a los beneficiarios de las ayudas de estar al corriente en las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, exigencia ésta que finalmente se ha suprimido. A pesar del pronunciamiento efectuado por esta Oficina de Control Económico en su informe de 16 de abril de 2015, debería el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad examinar si el Reglamento (UE, EURATOM) Nº 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, que dictó las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, resulta de aplicación, máxime cuando su artículo 106.1, en conexión con el artículo 131, exige de forma indubitada a los solicitantes de subvenciones, entre otras cuestiones, estar al corriente en el pago de las cuotas de la seguridad social o en el pago de impuestos de acuerdo con las disposiciones legales del país donde están establecidos. La única vía de dispensa podría proceder de la referencia a "las subvenciones de escasa cuantía" que efectúa el artículo 131 citado (el Reglamento de la Ley General de subvenciones establece este importe en 3.000 euros), si bien debe advertirse el hecho de que la subvención sea de escasa cuantía no es una causa de exoneración de la obligación de estar al corriente en las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social (que ha de producirse en todos los casos) sino únicamente de la obligación de presentar tal certificación.

Más complejo puede ser la prohibición para poder acceder a las ayudas a las personas sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo o las sancionadas con esa prohibición en virtud de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, ya que solo de forma parcial se podría incluir dicha prohibición en la letra b) del mentado artículo 106. Podría entenderse en todo caso que la materia en la que actúa la citada prohibición es la de la igualdad entre mujeres y hombres, y no sobre aspectos estrictamente financieros de las ayudas, deduciéndose de todo ello la viabilidad o posibilidad para el mantenimiento de esta prohibición.

Asimismo, otra exigencia que se establece para ser beneficiario de las ayudas es la exigencia de tener la condición de "agricultor activo", sin mayores precisiones sobre dicho concepto, por lo que habrá que acudir a la normativa de referencia para su concreta determinación. No puede pasarse por alto, sin embargo, el hecho de que el Resuelvo cuarto de la Orden de 20 de mayo de 2015 sí introducía una previsión para incluir en la solicitud única una autorización a la autoridad competente para que recabase de la Administración Tributaria (habría que entender que al menos las Diputaciones Forales están incluidas) la información fiscal para determinar si cumple la condición de agricultor activo, en relación a la composición de sus ingresos. La no introducción de esta cuestión exigiría que la misma se introdujese anualmente en las Órdenes de convocatoria para poder resultar operativa.

Otro aspecto a tener en cuenta es la previsión de compatibilidad que efectúa el artículo 4.2 del proyecto cuando dispone que "estas ayudas podrán ser únicamente compatibles con cualquier otra ayuda financiada por el Gobierno vasco

o las Diputaciones Forales dedicadas a la misma finalidad, si se ha obtenido la autorización de la Comisión Europea para ello o cumplen la reglamentación comunitaria relativa a las ayudas de Estado". Esta Oficina de Control Económico entiende que pese a la clara voluntad delimitadora inicial, en realidad se hace referencia a cualquier ayuda con la misma finalidad que proceda de cualquier órgano de dichos niveles de Administración. Es decir, si no se aportan mayores explicaciones no es sencillo pensar cuáles pueden ser esas ayudas, remarcando además que tampoco se tiene en cuenta el parámetro de sobrefinanciación como parámetro cuantitativo máximo en la admisión de la compatibilidad. En sentido contrario, se echa en falta una mayor precisión en la relación que puede existir entre ayudas de los regímenes que contempla el Decreto, por ejemplo, entre el pago básico y pagos acoplados, o incluso entre el pago básico y algunos ingresos personales que pueda obtener el beneficiario.

Para concluir este apartado cabe señalar que la Orden de 20 de mayo de 2015, introdujo tres precisiones puntuales (relativas a los pastos permanentes medioambientales, a las parcelas improductivas temporales para que se incluyesen en la solicitud única; y finalmente a determinadas razas de bovinas para que la determinación de su aptitud cárnica o láctea se estableciese en función de la orientación de la explotación), que resultan de aplicación en este ejercicio pero deberán ser reproducidas en posteriores Órdenes anuales, si así se pretendiere. Para la inclusión de esas futuras previsiones en las convocatorias (las existentes en 2015 u otras) habrá que justificar la oportunidad de la medida, así como la existencia de un cierto margen de maniobra para su viabilidad jurídica como normativa de desarrollo.

### c) Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas

El artículo 21 del proyecto lo define como el sistema de identificación de parcelas agrarias a efectos de la gestión de las ayudas establecidas en el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, así como para los regímenes de ayudas en los que sea preciso identificar las parcelas, siendo por tanto, así lo señala el proyecto, la única base de referencia para la identificación de las parcelas agrícolas en el marco de la política agraria común. Este sistema se utiliza tanto para la gestión y control de los pagos directos, como también para los pagos al desarrollo rural, así como cualesquiera otras subvenciones o registros públicos en los que se utilice el SIGPAC como referencia para la declaración de superficies

Esta universalidad del SIGPAC, sin embargo, no es completa ya que por la existencia de modificaciones territoriales u otras razones debidamente justificadas se podrá determinar, en las Órdenes de convocatoria la utilización temporal, en dichas áreas, de otras referencias oficiales identificativas de parcelas.

Asimismo, la letra b) del artículo 21.3 posibilita la utilización del Registro Vitícola como sistema de identificación de parcelas, si bien se debe adecuar la

redacción del artículo a la realidad de la CAE, ya que el texto presentado es una transcripción literal del Real Decreto 1077/2014, de 19 de diciembre. Esa misma adecuación a la CAE sería necesaria respecto de lo dispuesto en el artículo 22.4, en la referencia que se efectúa al Catastro Inmobiliario. Ello también se podría argumentar respecto a la solicitud de modificación de la información del SIGPAC (Información gráfica o alfanumérica inherente a la parcela catastral) en cuanto que se recoge una genérica expresión "ante la autoridad competente para la gestión del Catastro Inmobiliario de la provincia donde se ubique la parcela".

Se establece, por otra parte, que el solicitante de las ayudas debe comprobar que la delimitación gráfica y el uso del recinto SIGPAC se corresponden con la realidad del terreno, con la exigencia, en el caso de recintos de pasto, de que el coeficiente admisibilidad de pastos asignado al recinto refleje adecuadamente el porcentaje de superficie admisible del mismo. Como ya hemos indicado, el Decreto mandata a las Órdenes de convocatoria anuales para el establecimiento del coeficiente de admisibilidad, como así fue realizado por la Orden de 20 de mayo de 2015. En todo caso, cabe advertir que en la citada Orden se incluyó igualmente una precisión técnica referida al SIGPAC en el sentido de que en el visor de ese Sistema se creaba una capa en la que se delimitaban las zonas de pastos permanentes medioambientales sensibles, y se indicaba la dirección electrónica donde se podían consultar, lo que pone de manifiesto la necesidad de determinar la potencialidad de las Órdenes de convocatoria para incluir desarrollos o precisiones también en este ámbito.

Por último, esta Oficina de Control Económico entiende que el proyecto de Decreto debe determinar el órgano que ha de aprobar el modelos de alegaciones al que hace referencia el artículo 24.2, recordando en todo caso que el último día del plazo para presentar dichas alegaciones de modificación no debe coincidir necesariamente con el último día del plazo de presentación de la solicitud única, aunque deberá ser anterior a la finalización de ese último plazo.

#### d) Condicionabilidad

El artículo 27 del Decreto proyectado establece que las personas beneficiarias deban cumplir los requisitos legales de gestión (RLG), recogidos en el Anexo I, y también las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medio ambientales de la tierra (BCAM), recogidas en el Anexo II, precisándose en el mismo el ámbito subjetivo de dicha obligación:

- Personas beneficiarias que reciban pagos directos.
- Personas beneficiarias que reciban primas anuales en virtud de los artículos 21, apartado 1, letras a) y b), 28 a 31, 33 y 34 del Reglamento (UE) nº 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

- Las personas beneficiarias que reciban pagos en virtud de los artículos 46 y 47 del Reglamento (UE) nº 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

- Igualmente afecta también a las personas beneficiarias de las ocho medidas de desarrollo rural, en virtud del artículo 36, letra a), incisos i a v), y letra b), incisos i), iv), y v) del Reglamento (CE) n.º 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), del periodo anterior (2007-2013), así como a los beneficiarios que hayan recibido el primer pago de la prima al arranque y a la reestructuración y reconversión del viñedo, según lo dispuesto en los artículos 85 unvicies y 103 septvicies del Reglamento (CE) n.º 1234/2007, del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en los años 2012, 2013 ó 2014.

Esta extensión del régimen de condicionalidad a regímenes de ayudas diferentes a las ayudas directas incluidas en la Política Agraria Común debería ser fundamentada adecuadamente por el Departamento promotor de la iniciativa, máxime cuando en algunos casos se refiere a programas de ayudas de periodos temporales ya finalizados. Asimismo, debería examinarse si la técnica jurídica empleada es la más adecuada, y en ese sentido, en aras a garantizar una mayor seguridad jurídica de los potenciales obligados en el régimen de condicionalidad, se debería analizar la posibilidad de utilizar la vía de una Disposición adicional el Decreto para especificar dicha regulación

Por otra parte, procede indicar que el artículo 27 del proyecto se completa con una excepción expresa en relación con las personas agricultoras que participan en el régimen a favor de los pequeños agricultores, los cuales quedarán exentos del sistema de control y de la aplicación de penalizaciones.

Finalmente, debe hacerse mención a la Disposición Transitoria del proyecto en la que se incluye una exigencia complementaria para 2015 en relación con las normas de condicionalidad ya que incluyen el mantenimiento de pastos permanentes, para evitar que éstos sufran una reducción significativa. En todo caso, el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad deberá justificar la incidencia de tal previsión en las solicitudes de ayudas formuladas conforme a la Orden de 20 de mayo de 2015.

#### e) Sistema Integrado de gestión y control

El capítulo VI del proyecto se destina a regular los diferentes aspectos procedimentales vinculados a la obtención de las ayudas, y también en relación con los pagos y el control de las ayudas que se conceden.

De entrada debe indicarse que el procedimiento de concesión pivota en torno a la Orden de la persona titular del Departamento competente en materia de agricultura y ganadería del Gobierno Vasco, mediante la cual se procede a realizar la convocatoria de ayudas previstas en el Decreto, estableciendo el lugar (no está precisado en el Decreto el papel que pueden desempeñar en este ámbito las Oficinas Comarcales) y el plazo de presentación de solicitudes.

Esta solicitud es única y en la misma se debe relacionar la totalidad de las parcelas agrícolas de la explotación. En esta solicitud establece el Decreto que han de incluirse también las solicitudes de pago derivadas del Programa de Desarrollo Rural del País Vasco incluidas dentro del ámbito sistema integrado como las que a continuación se enuncian: reforestación y creación de superficies forestales, implantación de sistemas agroforestales, agroambiente y clima, agricultura ecológica, pagos al amparo de la red Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua, ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, bienestar de los animales, servicios silvoambientales y climático y conservación de los bosques, realización de operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local participativo, y preparación y realización de las actividades de cooperación de los grupos de acción local. Sobre esta previsión deben reproducirse igualmente las observaciones formuladas en un apartado anterior, tanto respecto de la fundamentación jurídica de dicha previsión, ya que desborda el ámbito de las ayudas directas, como de la técnica jurídica empleada siempre en aras a garantizar la seguridad jurídica de los potenciales beneficiarios de las ayudas.

Tras la presentación de la solicitud, y una vez efectuados los controles y comprobaciones pertinentes, a propuesta de los órganos forales competentes el Director del Organismo Pagador dictará Resolución de concesión y pago.

Se advierte que la Disposición Adicional primera del proyecto prevé la posibilidad de realización de todos los trámites por medios electrónicos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, si bien su activación se efectuará en la Orden de convocatoria anuales, de conformidad con las Diputaciones Forales.

Finalmente, se advierte que debe corregirse la redacción de los artículos 38.1 y 39.3 del Decreto proyectado.

### **C) De la incidencia económico-presupuestaria**

**C1).**- Como introducción a este apartado cabe recoger algunos contenidos de la memoria económica departamental de 28 de mayo de 2015. Así dicha memoria señala lo siguiente:

*"La política agrícola común (PAC) tiene tres dimensiones: apoyo al mercado, apoyo a la renta y desarrollo rural. Las tres dimensiones están conectadas entre sí y la sostenibilidad general depende de su habilidad para actuar colectivamente.*

*En cuanto al apoyo al mercado, hay que decir que la agricultura depende mucho más del tiempo y el clima que la mayoría de los demás sectores. Además, en agricultura hay un lapso de tiempo inevitable entre las señales de demanda y la posibilidad de respuesta de la oferta, y pequeños cambios en las cantidades producidas pueden tener consecuencias significativas en los precios ya que nuestro consumo de alimentos es muy constante en comparación con el de otros productos.*

*Estas incertidumbres justifican el importante papel que desempeña el sector público para garantizar la estabilidad de los agricultores.*

*Se utilizan varios instrumentos que proporcionan redes de seguridad para el mercado.*

*En cuanto a la segunda dimensión, la ayuda a la renta, los pagos directos no solo proporcionan a los agricultores unos ingresos básicos sino que también garantizan la prestación de bienes públicos medioambientales.*

*La tercera dimensión es el desarrollo rural. Los programas nacionales, y a veces regionales, de desarrollo se dirigen a las necesidades y retos específicos de las zonas rurales”.*

En otro apartado posterior señala la memoria:

*“La estructura de la Política Agrícola Común (PAC) se cimenta en torno a dos pilares que utilizan instrumentos complementarios para la consecución de los mismos objetivos (los pagos directos y las medidas de mercado constituyen el primero, y las medidas plurianuales de desarrollo rural, el segundo). Las medidas recogidas en este Decreto se integran en el primer pilar. Su objetivo es el proporcionar a los agricultores de la UE una ayuda básica a la renta anual y apoyo en caso de perturbaciones específicas del mercado mediante los pagos directos y las medidas de mercado.*

*Se prevé que la presión sobre la renta agrícola se mantenga, ya que los agricultores afrontan mayores riesgos, una ralentización de la productividad y una disminución de los márgenes debido al aumento de precios de los factores de producción. Por lo tanto, es necesario mantener el apoyo a la renta y reforzar los instrumentos destinados a gestionar mejor los riesgos y responder ante situaciones de crisis. Una agricultura fuerte es también vital para la industria alimentaria de la Unión Europea y para la seguridad alimentaria mundial*

*En la Comunidad Autónoma del País Vasco están registradas alrededor de 16.000 explotaciones (3.250 en Araba/Álava, 7.000 en Bizkaia y 5.750 en Gipuzkoa) de las que entre 10.000 y 10.500 explotaciones han percibido pagos directos en los últimos años (2.250 en Araba/Álava, 4.250 en Bizkaia y 4.000 en Gipuzkoa).*

*El volumen total de estas ayudas asciende a 50 millones de euros, de los que aproximadamente 35 millones de euros corresponde a ayudas desvinculadas de la producción (Pago Único) y el resto se otorgan a producciones ligadas a la producción sobre sectores que atraviesan dificultades, fundamentalmente vacuno de leche, vacuno de carne, ovino, remolacha, etc.*

*El peso que suponen las ayudas directas en Euskadi es muy elevado. Respecto a la Producción Final Agraria (PFA) las ayudas suponen entre el 12-14% del total del PFA; mientras que respecto a la renta agraria total, estos pagos representan alrededor del 30%.*

*No obstante la importancia de los pagos directos varían según los diferentes sectores productivos: cultivos extensivos (30-32% de la PFA), bovino de leche (18-20%), bovino de*

carne (19-21%) y en ovino-caprino (14-16%). En otros sectores estratégicos en Euskadi como es el de vitivinícola, hortofrutícola, etc. las ayudas directas tienen una importancia marginal por estar regulados estos sectores a través de derechos de plantación o a través del apoyo a las Organizaciones comercializadoras, etc.

*Las ayudas medias por explotación alcanzan los 4.750 €, no obstante los pagos varían de manera considerable según explotaciones; así el 80% de los beneficiarios que cultivan el 25% de la superficie admisible únicamente perciben el 20% de los pagos totales; si bien la asignación de la ayudas se basa fundamentalmente en criterios históricos”*

**C2).**- El artículo 104.2 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, establece que las ayudas reguladas en el mismo se financiarán con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), de forma que en estos casos en las resoluciones de ayuda deberá hacerse constar la parte de la ayuda financiada con cargo a los presupuestos del FEAGA y del FEADER y la parte financiada con cargo a los presupuestos nacionales. Sobre esta última cuestión la memoria obrante en el expediente señala que *las dos primeras dimensiones (el apoyo al mercado y el apoyo a la renta) se financian únicamente gracias al presupuesto de la UE, mientras que la dimensión de desarrollo rural se basa en la programación plurianual esta cofinanciada por los Estados miembros*. Por tanto, examinada la documentación remitida, la perspectiva que se abre con el sistema integrado de gestión y control sólo es tomada en consideración de forma tangencial, sin que se pueda precisar cómo se activarán las ayudas al Desarrollo Rural pese a que, en virtud de la nueva regulación en la solicitud única se habrán de incluir las solicitudes de pago que se establezcan relacionadas con los Programas de Desarrollo Rural derivados del Reglamento (UE) nº 1305/2013, en lo que respecta a las medidas de desarrollo rural a insertar en el ámbito del sistema integrado: servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques, y cuando proceda, la realización de las operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local participativo, y la preparación y realización de las actividades de cooperación del grupo de acción local.

Señala igualmente la memoria económica que *para la financiación de la política agrícola común se asigna un presupuesto máximo predeterminado (como con todas las políticas de la UE) para un período de siete años. Así se garantiza un límite de gastos y al mismo tiempo los agricultores pueden conocer los importes de los que disponen. Sucesivas reformas de la política agrícola común han mejorado la eficacia de los instrumentos existentes. Los menos eficaces se han ido sustituyendo gradualmente por otros más eficientes que han permitido a la PAC responder mejor a las necesidades de los agricultores, así como a las exigencias y deseos de los consumidores*.

**C3).**- Centrándonos en las ayudas directas previstas en el proyecto, en la medida que los recursos económicos destinados a financiar dichas ayudas proceden del fondo comunitario del FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y que su volumen total será el que se asigne a estos efectos a la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con lo dispuesto en la reglamentación y decisiones

comunitarias y estatales de aplicación, y que luego se será recogido en las convocatorias anuales (artículo 3), resulta palmario que las obligaciones económicas de financiación de las ayudas corresponden en exclusiva a dicho fondo comunitario, que resulta ser la instancia que finalmente asume el costo último del programa, y no serán asumidas por la Administración General de la CAE, si bien, como señalaremos a continuación, su gestión presupuestaria resulta más compleja.

En relación con este aspecto financiero han de traerse a colación sin embargo, *mutatis mutandis*, las consideraciones de carácter genérico que se recogían en los puntos 1 a 6 del informe de 4 de junio de 2008 emitido por esta Oficina con ocasión de la sustanciación del trámite de control económico normativo previo sobre el Decreto 13/2009, de 20 de enero, que por su relevancia pasamos a transcribir a continuación, si bien circunscribiéndonos a aquellos contenidos que guardan relación con el expediente que ahora es objeto de control (estas consideraciones fueron incluidas también en nuestro informe de 16 de abril de 2015, con ocasión del trámite de control económico-normativo de la Orden de 20 de mayo de 2015):

“1. Estas ayudas se financian en su totalidad con fondos procedentes del nuevo fondo comunitario FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía). Estas ayudas se abonan a través del Organismo pagador (Decreto 194/2006, de 3 de octubre), lo que supone aplicar la reglamentación comunitaria y asumir los compromisos y obligaciones de gestión y pago derivados de dicha política.

.....

2. Como no sólo la financiación sino también la regulación de las ayudas corresponde a la Unión Europea, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 48.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que dispone que *lo dispuesto en dicha Ley será de aplicación supletoria para los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones establecidos en normas de la Unión Europea o de la Comunidad Autónoma en desarrollo o transposición de aquéllas.*

En todo caso tres son los aspectos que pueden ser objeto de una mención especial:

- El papel de las Diputaciones Forales es más que notable en cuanto que recepcionan las solicitudes (a través de las Oficinas Comarcales Agrarias), efectúan los controles preceptivos y son las encargadas de materializar los pagos, en calidad de Oficinas liquidadoras oficiales del Organismo Pagador.

Es decir, en base a la distribución competencial entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos que se analiza en el informe jurídico Departamental, el Decreto efectúa una asignación de las funciones que corresponden a cada uno de los dos niveles institucionales, extremo éste que probablemente no sea tan relevante en aquellas Comunidades Autónomas que no tienen estas especificidades. En todo caso, aunque en muchos de los artículos del Decreto se determinan tanto el nivel institucional al que le corresponde determinada actuación como el órgano concreto que la realizará (normalmente la Dirección de Agricultura y Ganadería del Gobierno Vasco, o las Oficinas Comarcales Agrarias) en otras ocasiones esto no se concreta, utilizando expresiones del tipo “órgano competente de la Comunidad Autónoma”. De manera meramente enunciativa podemos encontrar en opinión de esta Oficina de Control Económico esta falta de concreción en los artículos 23.6; 24.7; 34.2; 36; 40.2; 44.1; 75.1; Anexos III; VIII y XI.

.....

3. Por otra parte, en la memoria económica remitida el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación recoge el funcionamiento del programa en lo referido a las funciones a realizar por el Organismo Pagador. Así, el Organismo Pagador, una vez constatado el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa comunitaria, dicta la correspondiente resolución de concesión de la ayuda y al mismo tiempo se acuerda el abono de la misma (resolución de concesión y pago). El pago se efectúa con cargo a los créditos existentes en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dentro de la Dirección de Agricultura y Ganadería del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación. Con posterioridad, estos fondos son reembolsados por la Unión Europea en el plazo de dos meses.

4. Como el pago se efectúa con cargo a los créditos existentes en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aunque con posterioridad los fondos aportados son reembolsados por la Unión Europea, cabe colegir que, pese a las más que evidente especificidades del programa en el aspecto subvencional, en lo relativo a la ejecución presupuestaria ha de aplicarse necesariamente el texto refundido de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi.

Por ese motivo, esta Oficina entiende (si bien con las observaciones formuladas por la Dirección de Presupuestos a las que luego se hará referencia), que los trámites correspondientes a las fases de ejecución presupuestaria (con inclusión de la tramitación de los documentos contables correspondientes) deberán ser observados anualmente por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, y deberán tener en cuenta además las normas de autorización del gasto contenidas, en este momento, en el artículo 30.1 de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, sobre autorización de gasto superior a 5.000.000,- €.

Desde esta perspectiva, un aspecto que complica de forma notable la gestión presupuestaria del presente programa de ayudas es la referida a la inconcreción de cuál ha de ser el momento de la concesión y pago de las ayudas referidas al pago único y a los pagos adicionales. Así podemos tener en cuenta el esquema siguiente, en base a lo que a estos efectos dispone el artículo 90 del Decreto proyectado:

- *Con carácter general, los pagos correspondientes a las ayudas contenidas en el presente Decreto se efectuarán entre el 1 de diciembre y el 30 de junio del año natural siguiente al que se han presentado las ayudas.*

- *El pago adicional por modulación se pagará a más tardar el 30 de septiembre del año natural siguiente al año de presentación de la solicitud única.*

- *Los anticipos previstos para los regímenes de prima por vaca nodriza, ayuda a las semillas y ayuda al tabaco se abonarán en los plazos y condiciones establecidos en el Reglamento (CE) nº 1973/2004 de la Comisión, de 29 de octubre, para cada uno de ellos.*

- *Para el régimen de prima por sacrificio, se abonará un anticipo igual al 40% del importe correspondiente a los animales subvencionales.*

*En base a lo anterior, que como se puede observar recoge unos plazos bastante amplios y flexibles, el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación establece la siguiente secuencia en las previsiones de pagos:*

*1) Pagos que se van realizar en el mismo año de la solicitud: Los correspondientes a las ayudas de cultivos herbáceos y a la prima de ovino-caprino, incluidas en el pago acoplado; y el pago adicional (artículo 69 del Reglamento 1782/2003) específicamente en el sector lácteo.*

*2) Pagos que se van a realizar en el siguiente año al de la solicitud: Los correspondientes a los pagos por modulación, los pagos acoplados correspondientes a la prima por sacrificio y a la prima por vaca nodriza y los regímenes específicos, incluidos los correspondientes al olivar. Debe constarse que no se efectúan estimaciones sobre los anticipos que se prevén en el artículo 90 del Decreto proyectado.*

*3) Pagos que se van a realizar en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre del año en que se presentan las solicitudes y el 30 de junio del año inmediatamente posterior, pero que no es posible su determinación a priori: El pago único y los pagos adicionales del artículo 69 del Reglamento 1782/2003, con la excepción del correspondiente al sector lácteo.*

Por consiguiente, en base a las previsiones efectuadas por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, los importes a conceder y abonar en el año en que se solicitan las ayudas no presentan mayores dificultades, en cuanto que habrá de seguirse el procedimiento de gestión presupuestaria ordinario, y como consecuencia de ello hacer las reservas oportunas de crédito.

Por otra parte, aquellas ayudas que con toda seguridad se concederán y abonarán en el siguiente ejercicio, aunque la solicitud se formule en el presente año, se tramitarán de conformidad con lo establecido en la Orden de 26 de abril de 2007 de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula la tramitación anticipada de expedientes de gasto con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV nº 101, de 28 de mayo de 2007). Por tanto, para el caso que nos ocupa, deberá aplicarse el artículo 3.1 de la Orden citada que *dispone que cuando se trata de expedientes de gasto financiados exclusivamente por la Unión Europea en aplicación de reglamentos comunitarios y en función de los compromisos de financiación que deriven de éstos, para la tramitación anticipada deberá constatar que existe la regulación de los citados gastos.*

A su vez, el artículo 3.3 de la Orden establece, sin excepciones, que *las circunstancias expresadas en los párrafos anteriores se acreditarán mediante la validación informática por la Oficina de Control Económico de los documentos "A" de tramitación anticipada, que se incorporarán al expediente y se sustituirán, una vez vigentes los créditos que soportan el gasto, por los documentos contables correspondientes*. De a lectura conjunta de ambos apartados del artículo 3, cabe deducir que no se podrá iniciar ningún expediente de gasto de tramitación anticipada en este ejercicio 2008, hasta que no entre en vigor el Decreto objeto del presente trámite de control.

En este sentido, procede igualmente señalar que la Disposición Adicional del Decreto incluye una genérica previsión, para aquellos supuestos en los que la resolución de la ayuda se produzca en año distinto a aquél en que se formuló la solicitud, de forma que dicha resolución quedará condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio correspondiente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.3 de la Orden 26 de abril de 2007. En todo caso esta cautela tiene un carácter meramente formal, en atención a lo dispuesto en la Orden citada, ya que, como más adelante se dirá, el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación se verá obligado a adelantar los fondos necesarios en cada ejercicio para que el Organismo Pagador conceda y pague las ayudas a todas aquellas personas que reúnan los requisitos para ello, sin limitación presupuestaria alguna, en principio, en sentido contrario.

Mayores problemas puede conllevar la determinación de las fechas relativas al pago único y los pagos adicionales y como consecuencia de ello la cobertura presupuestaria que es preciso dar a los mismos, en cuanto que se pueden producir en un ejercicio o en el inmediatamente posterior.

5. Por este motivo, la Dirección de Presupuestos ha emitido informe al respecto en fecha 3 de junio de 2008 del que puede extraerse lo siguiente:

*"Los gastos del Organismo Pagador se presupuestan y se ejecutan en el Departamento 13 Agricultura y Pesca, servicio 95 Organismo Pagador. Estos gastos tienen un régimen de vinculación distinto al resto, tal y como lo dispone el artículo 18. 2. b) de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2008.*

*El régimen de ayudas comunitarias "de pago único" y otros regímenes de ayudas directas a la agricultura y ganadería se integran dentro de los gastos del Organismo Pagador.*

*Durante los últimos ejercicios las dotaciones consignadas en el presupuesto inicial para el conjunto de gastos del Organismo Pagador Garantía han sido una cifra algo inferior a la finalmente ejecutada. Por ello, durante todos estos últimos ejercicios, se han venido realizando sendas habilitaciones de crédito para poder dar cobertura a este tipo de gastos. La habilitación anual se ha venido haciendo hacia el último trimestre del año.*

*En la Memoria económica del proyecto de Decreto que se tramita se menciona que en lo referente al Pago Único y al Pago Adicional el plazo empieza el 1 de diciembre de 2008 y termina el 30 de junio de 2009; además, tampoco se precisa qué líneas de ayuda se inscribirán en un período u otro. Para poder dar cobertura presupuestaria en un año u otro, el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación deja abierta la posibilidad de habilitar los créditos bien en el presente ejercicio o bien en el próximo.*

*Esta Dirección de Presupuestos entiende que en el caso de que, como en pasados ejercicios, hubiera insuficiencia de créditos presupuestarios para afrontar los gastos del Organismo Pagador habrá de proponerse al Consejo de Gobierno la oportuna habilitación de crédito, en el ejercicio que corresponda, para poder atender las diferentes líneas de ayudas. Además, en aras de facilitar la gestión presupuestaria por el Organismo Pagador, se puede proponer, a diferencia de ejercicios anteriores, realizar varias habilitaciones de crédito en lugar de una sola; ello permitirá adecuar mejor las operaciones de modificación presupuestaria a los gastos a realizar. Finalmente, desde el punto de vista de modificaciones y ejecución presupuestaria, el gasto se imputará en mayor o menor medida a un ejercicio o a otro, pero en ningún caso afectará al equilibrio presupuestario de esta Comunidad.*

*Por todo ello, emitimos informe favorable sobre el Proyecto de Decreto de Desarrollo y Aplicación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, del régimen de ayudas comunitarias "de Pago Único" y otros Regímenes de Ayudas Directas a la agricultura y ganadería."*

Estas habilitaciones de crédito tienen cobertura legal en el artículo 15 del Reglamento (CE) 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio (Boletín L209 de 11/08/2005), sobre la financiación de la política agraria común. Este apartado establece que la Comisión pagará al estado miembro a más tardar el tercer día laborable

del segundo mes siguiente al de la realización de los gastos. Es decir, los gastos realizados por nuestro Organismo Pagador son reintegrados en dos meses por la Unión Europea.

6. Otro aspecto relevante del proyecto remitido es el carácter intemporal del mismo, de forma que éste contiene una regulación completa de los aspectos procedimentales que se inician con la presentación de las solicitudes por las personas agricultores (solicitud que ha de ser única y que debe por consiguiente estar referida a todos los regímenes de ayudas existentes) y que concluyen con la resolución de concesión y pago de las ayudas. Además, ha de señalarse que no se prevé ni tan siquiera la realización anual de convocatorias, en cuanto que aquellos aspectos que suelen constituir su contenido habitual (lugares y plazo de presentación) ya se recogen en el artículo 82 del proyecto de Decreto. Otra cosa bien distinta, es que en un determinado ejercicio se puedan establecer de manera justificada otras fechas de presentación de solicitudes, haciendo uso de las facultades que se le confieren al Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Disposición Final primera del Decreto.

**C4).**- Centrándonos en las ayudas que tienen la consideración de pagos directos, en concordancia con lo antes señalado, cabe recordar que el importe de las que se concedan al amparo de la regulación de referencia serán adelantadas a los beneficiarios por el Organismo Pagador del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, y posteriormente reintegradas por la Unión Europea (FEAGA) a la Tesorería General del Gobierno Vasco, por lo que resulta evidente la incidencia temporal en los Presupuestos de la Administración General de la CAE, y en concreto en las partidas presupuestarias del citado Organismo pagador que será el que presupuestariamente registre las entradas y salidas de los fondos europeos correspondientes. Es decir, en el Organismo Pagador del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (**Servicio 95**), deben figurar los créditos precisos respecto de las necesidades de financiación correspondientes a cada ejercicio, sin perjuicio de la posterior obtención de fondos a través del FEAGA.

Si bien la incidencia directa en el presupuesto general de la CAPV del Decreto proyectado (*tanto en el corriente ejercicio como en posteriores*) no se producirá en tanto no se activen las respectivas convocatorias anuales del programa, ello no impide que en el expediente remitido sea conveniente presentar el escenario económico-financiero del régimen de ayudas directas para los próximos años.

En ese sentido, la memoria económica, al objeto de justificar la razonabilidad de esta estimación y aunque en este nuevo período de programación (2014-2020) hay un cambio en la denominación de las ayudas, afirma que *el importe anual se mantiene constante para todo el período (7 años), con un importe anual de 47 millones de euros, adjuntando asimismo la tabla de los pagos realizados durante los tres últimos años ya cerrados, que corrobora la permanencia en el tiempo de un importe cercano a los 47 millones de euros:*

Año	2012	2013	2014
▪ Pago Único	35,50	36,00	35,60
▪ Pagos acoplados	8,50	7,80	7,20
▪ Pagos art. 68	3,80	3,89	3,64
○	<b>47,80</b>	<b>47,69</b>	<b>46,44</b>

Por ello, del cuadro presentado concluye la memoria económica que *la cifra de pago de las ayudas PAC que se regulan en el Decreto se mantiene constante en los últimos años rondando los 47 millones de euros, importe que también se estima se pague en la campaña 2015. Ello supone anualmente un 1% del límite máximo disponible para el estado que asciende a unos 4.842,60 millones de euros anuales, de forma que el Departamento promotor de la iniciativa apunta que se produce un cambio en la denominación de las ayudas pero no en los límites máximos disponibles a nivel del estado ni en la participación de la CAPV en ese límite*

Debemos insistir que para esta Administración, de conformidad con la mecánica de gestión presupuestaria mencionada, para hacer frente al conjunto de compromisos a asumir por el Organismo Pagador del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (**Servicio 95**), deben figurar los créditos precisos respecto de las necesidades de financiación correspondientes a cada ejercicio, sin perjuicio de la posterior obtención de fondos a través del FEAGA.

**C5).-** La memoria económica aportada recoge únicamente los datos correspondientes al ejercicio 2015 y que ya fueron analizados por esta Oficina de Control Económico, con ocasión del trámite de control económico de la Orden de 20 de mayo de 2015, y que de forma resumida exponemos a continuación-

Así, el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad efectuó una estimación del gasto cuyo montante global cifra en **CUARENTA Y SIETE MILLONES (47.000.000,00) DE EUROS**, cuya distribución según la modalidad de ayuda [pago básico **-PB-**; pagos asociados **-PAS-**; Pago Verde-Greening **PV-**; pago jóvenes agricultores **PJA-**; régimen simplificado **RS-**], así como por anualidades (2015 y 2016, según que las ayudas se concedan y abonen en uno u otro ejercicio), se refleja en la siguiente tabla:

	PAC 2015		
	2015	2016	TOTAL
<b>PB</b>	26.000.000,00.-€	0,00.-€	26.000.000,00.-€
<b>PAS</b>	3.000.000,00.-€	2.000.000,00.-€	5.000.000,00.-€
<b>PV</b>	0,00.-€	14.000.000,00.-€	14.000.000,00.-€
<b>PJA</b>	0,00.-€	1.000.000,00.-€	1.000.000,00.-€
<b>RS</b>	0,00.-€	1.000.000,00.-€	1.000.000,00.-€
<b>TOTALES</b>	29.000.000,00.-€	18.000.000,00.-€	<b>47.000.000,00.-€</b>

Para dotar crédito adecuado y suficiente al programa 7111 – Agricultura y Desarrollo Rural y Litoral), se tuvo que efectuar la correspondiente habilitación de créditos instrumentada mediante el Decreto 24/2015, de 10 de marzo, por el que se habilitan créditos en el Programa 7111-Agricultura y Desarrollo Rural y Litoral, por ingresos obtenidos en el Programa 9311– Relaciones Financieras con la Unión Europea (BOPV nº 52, de 17 de marzo de 2015).

En todo caso por esta Oficina se recomendaba nuevamente al Departamento promotor de la iniciativa que, a la hora de efectuar las estimaciones necesarias para la elaboración del anteproyecto de Presupuestos Generales para 2016, se

incluyesen por fin en el mismo la totalidad de los créditos necesarios para la gestión presupuestaria de estas ayudas, sin tener que acudir, como ha ocurrido hasta el presente en cada ejercicio, al correspondiente expediente de habilitación de créditos.

Del cuadro financiero presentado, debe insistirse que no nos encontramos con un escenario de créditos plurianuales sino que corresponden a solicitudes de ayudas que se resolverán en 2015 o en el siguiente ejercicio, por lo que resultaba adecuado, como se apuntó en el citado trámite de control, que el expediente se acogiese a lo dispuesto en la Orden de 26 de abril de 2007, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que regula la tramitación anticipada de expediente de gasto con cargo a los Presupuestos Generales de la CAE (BOPV nº 101, de 28 de mayo de 2007). Es muy posible que ésta sea la razón por la que incluido en el Decreto una Disposición Adicional segunda en la que se prevé que en el supuesto de que la resolución de concesión se produzca en año distinto a aquél en que se formuló la solicitud, dicha resolución quedará condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio correspondiente. Ahora bien, en opinión de esta Oficina de Control Económico esta previsión se debería trasladar a las Órdenes anuales, suprimiéndola del presente proyecto, máxime cuando en las mismas a partir de la aprobación del Decreto se deberán determinar, entre otros aspectos, los recursos económicos destinados a financiar las ayudas.

Además, la memoria económica efectúa la distribución de los pagos de las diferentes modalidades de ayudas entre las anualidades con la siguiente argumentación:

*En cuanto a la distribución (periodificación) de estas ayudas por anualidades, esta se realiza en función de las propuestas que las Diputaciones Forales pueden realizar una vez realizados los controles exigidos por la Reglamentación Comunitaria. A este respecto, durante el último trimestre del año 2015 (año "n") se pagarían las ayudas de Pago Básico y los Pagos Asociados. El resto de las ayudas se pagan en 2016 (año "n+1") ya que los controles no se pueden realizar. Este periodificación se repite a lo largo de todo el período de programación 2014-2020 ya que el ejercicio financiero FEAGA cabalga entre dos anualidades; 16/10/año "n" a 15/10/año "n+1".*

*Por lo tanto teniendo en cuenta que el período de pago de estas ayudas comienza el 1 de diciembre de 2015 y finaliza el 30 de junio de 2016 (salvo autorización por parte de la UE del pago de anticipos, con lo que estas ayudas se podrían empezar a pagar a partir del 16 de octubre de 2015), la periodificación de los pagos se realizará de la siguiente manera:*

- Año 2015: 29 millones de euros (Pago Básico+ parte del Pago Asociado)
- Año 2016: 18 millones de euros (parte del Pago Asociado+ Pago Verde+ Jóvenes+ Régimen Simplificado)

Debe añadirse, por nuestra parte, que la distribución plurianual que se plantea responde a los pagos que se esperan realizar en base a las ayudas

concedidas, si bien una vez que se conozcan éstas deberán, en su caso, realizarse los ajustes presupuestarios que correspondan.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Tras examinar la documentación integrante del expediente, esta Oficina estima oportuno efectuar, sintéticamente, a modo de conclusión, las siguientes observaciones, consideraciones y recomendaciones:

**1ª.-** El Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad ha optado por incluir en una misma disposición, además del régimen de ayudas directas, el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) y el de Condicionalidad, a diferencia de la regulación que presenta la normativa estatal, lo cual debería haber sido justificado conveniente por el Departamento promotor. Asimismo, al igual que la normativa de referencia, se incluyen en el proyecto algunas previsiones que afectan a ayudas de desarrollo rural o a pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

**2ª.-** La nueva reglamentación comunitaria, de directa aplicación, y la regulación básica estatal en vigor, constituyen la normativa de referencia, como así es recogido en varios artículos del Decreto proyectado, si bien el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad ha mantenido la opción tradicional en esta Comunidad Autónoma para aprobar un Decreto propio que sustituya al Decreto 13/2009, de 20 de enero. Esta opción también debería ser justificada convenientemente en el expediente remitido, frente a la posibilidad de dictar Órdenes anuales en este ámbito.

**3ª.-** Como la vía por la que se ha optado no puede evitar las continuas modificaciones que se producen en la normativa de referencia, las Órdenes anuales no tienen la condición de meras convocatorias, sino que el proyecto les asigna la potencialidad para modificar el Decreto, en desarrollo y adaptación a la normativa europea, incluso con una previsión en el régimen de pagos para incluir en sus Anexos los aspectos relevantes sustantivos que constituyen el objeto subvencional, como así lo ha hecho la Orden de 20 de mayo de 2015.

**4ª.-** Una cuestión adicional a lo anterior viene generada por la incidencia de la nueva regulación en la convocatoria articulada por la citada Orden de mayo de 2015, máxime cuando la Disposición Final segunda del proyecto establece que el mismo será de aplicación con carácter retroactivo desde el comienzo de la campaña 2015.

**5ª.-** La memoria económica obrante en el expediente a recogido de forma genérica la dimensión económica del régimen de ayudas directas hasta el 2020, situándolo en un importe aproximado de 47 millones de euros. En ese sentido en cada ejercicio para hacer frente al conjunto de compromisos a asumir por el Organismo Pagador del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, deben

figurar los créditos precisos respecto de las necesidades de financiación correspondientes a cada ejercicio, sin perjuicio de la posterior recuperación de fondos utilizados a través del FEAGA.