



Ayudas de la Administración del Estado ante necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica

21 de enero de 2020

El proceso de cambio climático que todos conocemos está produciendo un incremento considerable de las situaciones de riesgo a las cuales los poderes públicos deben adaptar sus mecanismos administrativos.

En este sentido, se aprecia cómo cada vez son más frecuentes los acontecimientos y situaciones catastróficas que deben de ser abordadas por el Gobierno. Se trata de una nueva realidad que hace que el Gobierno esté valorando la adopción de medidas inmediatas para modificar el actual sistema de concesión de ayudas para atender las necesidades que surgen.

La gestión de las ayudas de la Administración del Estado destinadas a hacer frente a los daños causados presenta una especial complejidad por la diversidad de situaciones y efectos de los acontecimientos meteorológicos en cada caso.

También presentan una complejidad administrativa especial cuya consecuencia es que, con frecuencia, se retrasa el momento del pago. Estos tiempos vienen dados por las dificultades para efectuar la valoración de los daños causados y cotejar el cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario, lo que requiere un trabajo pormenorizado para cada situación y municipio.

La principal causa que incrementa la complejidad de la gestión administrativa de las ayudas deriva de la dificultad de incluir en los presupuestos de los diferentes Departamentos ministeriales una previsión de los recursos financieros que serán necesarios para atenderlas necesidades que se vayan planteando, por lo que en muchos casos las nuevas actuaciones requieren el inicio de un expediente de modificación presupuestaria por parte de Ministerio de Hacienda para dotar el crédito necesario, normalmente a través del uso del Fondo de Contingencia.

En las diferentes actuaciones relacionadas con las ayudas suelen participar casi todos los ministerios, en especial los siguientes:



- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Las **Delegaciones del Gobierno**, adscritas al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, juegan un papel importante en este ámbito. Por un lado, ante una emergencia, el Delegado / Delegada del Gobierno dirige las actuaciones de la AGE en su ámbito competencial, en coordinación con las autoridades autonómicas y locales, bajo las instrucciones del Ministerio del Interior. Por otra parte, las Delegaciones del Gobierno realizan un primer filtro de las solicitudes recibidas desde otras AAPP, especialmente en lo relativo a la valoración de daños, antes de remitir para su tramitación a los servicios centrales cualquier solicitud de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil. Y por último, intervienen en la gestión de las ayudas, en mayor o menor medida, incluyendo la tramitación y resolución de las solicitudes, por ejemplo, en el caso de ciertas ayudas del Ministerio del Interior, y en otros casos, se limitan a recoger y trasladar las solicitudes recibidas al Ministerio competente por razón del tipo de ayuda.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

La Constitución recoge, en su artículo 149.1.29.^a, la seguridad pública como competencia exclusiva del Estado y en la cual está enmarcada también la protección civil, entendida como *«instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada»* (Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil).

La protección civil configura un sistema que implica a todas las Administraciones públicas, con sus recursos materiales y humanos, al dotarlas



de competencias en esta materia y se otorga a la Administración del Estado un papel concurrente y subsidiario respecto de estas.

La normativa de protección civil establece las actuaciones para la protección y socorro de personas y bienes, así como la articulación de un sistema de ayudas paliativas de la situación de necesidad en la que se pueden encontrar aquellos colectivos que han sufrido las consecuencias de los hechos desencadenantes de la situación de emergencia.

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, prevé que, cuando se produzca una emergencia cuya magnitud requiera para su recuperación la intervención de la Administración General del Estado, se aplicarán las medidas recogidas en su capítulo V, previa declaración de la misma de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 23. A su vez, el artículo 24 del citado texto legal recoge la relación de medidas que podrán adoptarse cuando se produzca la mencionada declaración, en los términos que apruebe el Consejo de Ministros. Por último, la disposición final segunda de la misma ley contempla la habilitación específica a la persona titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para desarrollar las medidas de naturaleza laboral y de Seguridad Social.

Mediante el Real Decreto Ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas a raíz de una DANA, se declaró zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil una serie de provincias y comunidades autónomas que se relacionan en su artículo 1.1, y se adoptaron diferentes medidas urgentes para paliar los daños causados por los incendios, temporales y otras catástrofes naturales. Asimismo, se abrió la posibilidad de que el Consejo de Ministros pueda extender esas medidas a otros sucesos de características similares que puedan acaecer hasta 31 de marzo de 2020, a propuesta del ministerio competente para la ejecución de la medida que corresponda, en función del tipo de daño.

También se establece la creación de una comisión interministerial para el seguimiento de las medidas de apoyo, en coordinación con las autoridades de las comunidades afectadas, a través de las Delegaciones del Gobierno, y contempla la aplicación de las medidas contempladas en el a otros sucesos de características similares que puedan acaecer hasta el 31 de marzo de 2020.

La financiación de las medidas recogidas en este real decreto-ley será atendida con cargo a las disponibilidades presupuestarias existentes en cada



uno de los ministerios implicados. En el caso de insuficiencia presupuestaria, las actuaciones se podrán financiar con cargo al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, por el importe que establezca la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

TIPOS DE AYUDAS

A partir del correspondiente enfoque de complementariedad de la acción estatal ante emergencias de ámbito competencial autonómico, y en relación con las distintas líneas de ayudas existentes, es preciso indicar que algunas de ellas pueden requerir de la previa “Declaración de Zona Afectada Gravemente por una Emergencia de Protección Civil” y la aprobación de un Real Decreto Ley de ayudas por parte del Consejo de Ministros.

AYUDAS DIRECTAS A PERSONAS Y COLECTIVOS

Además de lo previsto en el referido real decreto-Ley, ante los daños causados por una emergencia, el Gobierno dispone de un instrumento de inmediata aplicación, a través del Ministerio del Interior, sin necesidad de que se produzca la previa declaración de “Zona Afectada Gravemente por una Emergencia de Protección Civil”. Este instrumento es el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión.

El Ministerio del Interior articula una línea de ayudas directas y complementarias que se pueden otorgar sin perjuicio de la existencia de medidas que puedan adoptar otros departamentos como ministerios, CCAA o Ayuntamientos (R.D. 307/2005). Estas ayudas directas están dirigidas a:

- Unidades familiares o de convivencia económica, que hayan sufrido daños personales, daños en vivienda habitual o daños en enseres de primera necesidad.
- Corporaciones locales, para hacer frente a los gastos de emergencia realizados.
- Comunidades de propietarios, por daños en elementos comunes.
- Titulares de establecimientos mercantiles, industriales o de servicios.



- Personas físicas o jurídicas, requeridas por para prestación personal o de bienes.

La concesión de estas ayudas por parte del Ministerio del Interior requiere de la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo para la comprobación de que los solicitantes reúnen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de las precitadas ayudas directas, así como de la tramitación, ante el Ministerio de Hacienda, de los oportunos expedientes para la ampliación de los créditos con cargo al Fondo de Contingencia, que financian estas líneas de ayuda. La concentración en el tiempo de la presentación de solicitudes, su gran volumen, y la dificultad para prever la intensidad y recurrencia de los episodios catastróficos, representa un elemento de complejidad añadida para su gestión.

REPARACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS LOCALES

La Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, es el organismo encargado de convocar, resolver, gestionar y pagar estas ayudas a las Entidades locales.

Están destinadas a realizar obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones y servicios de titularidad municipal y de la red viaria de las diputaciones, cabildos y consejos insulares que hubieran resultado dañados por catástrofes naturales, siempre que exista una norma de rango legal que lo habilite o una declaración de “zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil” realizada por el Consejo de Ministros.

La regulación y gestión de estas ayudas tiene varios elementos comunes como la cofinanciación de hasta el 50% del coste de cada proyecto o que el pago se realiza en dos fases: El 85% en el momento de adjudicar las obras y el 15% en el momento de justificar la ejecución, un plazo que es de tres meses.

El proceso de tramitación de estas ayudas tiene diferentes fases:

1. Declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil mediante Acuerdo del Consejo de Ministros.



2. Valoración de daños por Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno, y revisión de las mismas por parte de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local.
3. Tramitación del expediente presupuestario, autorización del correspondiente crédito extraordinario, autorización de compromisos de gasto de carácter plurianual, en su caso.
4. Convocatoria de ayudas por parte del Secretario de Estado o de la Dirección General, según el importe previsto.
5. Presentación de solicitudes por entidades beneficiarias en un plazo que suele ser de un mes, e instrucción de las solicitudes presentadas por parte de Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno en un plazo máximo de dos meses.
6. Emisión de los correspondientes Informes previos y Resolución del Secretario de Estado, o del Director General, en función de su importe; y publicación en el BOE y en la Base Nacional de Subvenciones.
7. En el plazo de tres meses a partir de la publicación en el BOE de la asignación de ayudas, las entidades beneficiarias deberán aportar certificado de adjudicación de las obras, momento en el cual recibirán el 85% de la subvención asignada. Las obras deberán quedar terminadas en el plazo máximo de 18 meses siguientes a la fecha del libramiento del 85% de la subvención asignada.
8. El plazo de justificación será de tres meses a contar desde el día de la finalización del plazo de ejecución. Una vez verificada la justificación, recibirán la subvención restante.

MEDIDAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Se pueden articular medidas laborales y de Seguridad Social que permiten aplicar bonificaciones y exenciones de cuotas de la Seguridad Social.

1.- Medidas referidas a trabajadores por cuenta ajena y empresarios: Las suspensiones de contrato, reducciones de jornada y los despidos colectivos, que tengan su causa directa en los daños producidos por el siniestro se consideran como provenientes de una situación de fuerza mayor.

En el caso de la suspensión de contrato, se podrá eximir a los empresarios del pago de las cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación



conjunta mientras dure el período de suspensión, manteniéndose la condición de dicho período como efectivamente cotizado por el trabajador. En los casos en que se produzca la extinción del contrato, las indemnizaciones de los trabajadores correrán a cargo del Fondo de Garantía Salarial.

En relación con los trabajadores afectados por estas situaciones, se podrá autorizar que el tiempo en que se perciban las prestaciones por desempleo no se compute a los efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos. Igualmente, se podrá autorizar que reciban prestaciones por desempleo aquellos trabajadores incluidos en dichos expedientes que carezcan de los períodos de cotización necesarios para tener derecho a ellas.

2.- Medidas referidas a empresas y trabajadores por cuenta propia: Las empresas y los trabajadores por cuenta propia podrán solicitar y obtener, previa justificación de los daños sufridos o de las pérdidas de actividad una moratoria de hasta un año, sin interés, en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta correspondientes a tres meses naturales consecutivos, a contar desde el anterior a la producción del siniestro o, en el caso de trabajadores incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, desde el mes en que aquél se produjo.

También hay medidas destinadas a asimilar la situación de los trabajadores por cuenta propia con los trabajadores por cuenta ajena en relación con la prestación por cese de actividad.

La tramitación de estas ayudas tiene, con carácter general, varias fases:

1. Elaboración de proyecto de Orden.
2. Remisión del proyecto a otros departamentos ministeriales que puedan estar afectados.
3. Aprobación previa por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública
4. Dictamen del Consejo de Estado
5. Aprobación de la Orden Ministerial
6. En el caso de que la implementación de la Orden requiera instrucciones específicas a la Tesorería General de la Seguridad Social o a los Servicios Públicos de Empleo, cabe la impartición de instrucciones desde los servicios centrales a las oficinas.



MEDIDAS ECONÓMICAS Y FISCALES

Apertura de líneas de préstamo en las que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación subvencionará el coste de los avales de la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA). Medidas fiscales como la exención de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), la reducción del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), de las tasas de la Jefatura Central de Tráfico, ayudas a los ayuntamientos que pierdan ingresos por tributos, exención del IRPF sobre las ayudas recibidas o reducción de los índices de rendimiento sobre explotaciones agrarias.

AYUDAS AL SECTOR AGRARIO Y FORESTAL

Para paliar los daños sufridos en explotaciones agrarias, ganaderas y en acuicultura, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación apoya a los productores mediante el Sistema Español de Seguros Agrarios Combinados que ha cumplido ya más de cuatro décadas, y que permite en la actualidad asegurar la práctica totalidad de las producciones agrarias y acuícolas, frente a los daños causados por desastres naturales, y otros fenómenos climáticos adversos, enfermedades animales y la retirada y destrucción de ganado muerto de las explotaciones.

A través de los Planes anuales de seguros agrarios combinados, el Ministerio apoya a los sectores subvencionando una parte del coste de la contratación de las pólizas. Así, en los últimos ejercicios se viene destinando en los Presupuestos Generales del Estado un crédito inicial de 211 millones para subvencionar las primas del seguro, si bien, este crédito resulta insuficiente para atender las necesidades con los actuales niveles de subvención, por lo que ha sido necesario proceder a ampliaciones presupuestarias durante el ejercicio (97 millones de euros en 2018 y 33,4 millones en 2019)

En el caso de los daños ocasionados por la Depresión Aislada de Niveles Altos (DANA), que afectó a España el pasado mes de septiembre, así como incendios y otros fenómenos tormentosos de gran intensidad ocurridos en el verano de 2019, se aprobó el Real Decreto-Ley de 20 de septiembre en el que se contemplaban ayudas para aquellas explotaciones agrícolas y ganaderas con pérdidas superiores al 30 % de su producción y que no tuvieran contratada la póliza del seguro agrario por estar el periodo de suscripción abierto en el momento del suceso o porque aún no se hubiese iniciado, pero que lo hubieran suscrito el año anterior. También se incluían ayudas para los titulares de



Información de interés

explotaciones que, teniendo asegurada su producción hubieran tenido daños en elementos afectos a las explotaciones agrarias que no fueran asegurables.

Asimismo, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación está tramitando una línea de financiación para los afectados en las que subvencionará el coste de los avales de la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) necesarios para la obtención de préstamos.

Por otra parte, y para apoyar a las Comunidades Autónomas a paliar los daños ocasionados por los incendios forestales o por inclemencias meteorológicas, como el caso de la DANA, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación financia y ejecuta obras de emergencia para la restauración de superficies forestales, Caminos Naturales, o infraestructuras rurales de uso general, con una inversión en 2019 superior a los 10 millones de euros, correspondiendo cerca de 6,2 millones de euros a la reparación de caminos y áreas afectadas por la DANA, y más de 4 millones de euros para trabajos de restauración hidrológico forestal en las zonas afectadas en los principales grandes incendios forestales ocurridos en España entre marzo y agosto del pasado año.



NORMATIVA

- [Real Decreto-Ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas.](#)
- [Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil](#)
- [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#)
- [Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión](#)
- [Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#)
- [Ley 38/2003 General de Subvenciones](#)
- [Artículo 86 Constitución.](#)
- [Orden HAP/196/2015.](#)
- [Base de Datos Nacional de Subvenciones del Ministerio de Hacienda](#)

