



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD, DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONTROL NORMATIVO, SOBRE EL PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE ALAVA PARA LA GESTIÓN DE LA AYUDA AGROAMBIENTAL A LA DIVERSIFICACIÓN DE CULTIVOS EXTENSIVOS BAJO TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SENSIBLE, PREVISTA EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL PAÍS VASCO 2015-2020.

65/2016 IL

I. ANTECEDENTES

El Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad solicitó, por vía electrónica, con fecha 19 de abril de 2016, el preceptivo informe de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el proyecto de convenio citado en el encabezamiento; de conformidad con el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, y núm. 5.b) del apartado primero del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de junio de 1995, sobre disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del informe de control de legalidad por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autónomo. Juntamente con la solicitud y el texto del proyecto de convenio, el citado Departamento ha puesto en el espacio colaborativo TRAMITAGUNE el informe de la Asesoría Jurídica del propio Departamento proponente, en relación con el mencionado proyecto. Con fecha 18 de mayo de 2016, el Departamento proponente completó el expediente con la incorporación a TRAMITAGUNE de la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 13 de mayo de 2016, por la que se aprueba la modificación del Programa de Desarrollo Rural del País Vasco, a efectos de la concesión de ayudas del FEADER.

El presente informe se emite de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.c) del citado Decreto 188/2013 y el apartado primero del también citado Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de junio de 1995.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONVENIO.

El proyecto de convenio sometido a nuestra consideración consta de un encabezamiento, exposición de motivos y cinco cláusulas cuyo contenido, expuesto de modo sumario, delimita y regula:

- 1) El objeto del convenio: regular la colaboración, entre las Administraciones firmantes, “para la gestión de la ayuda agroambiental a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, prevista en el Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2015-2020”.
- 2) Las obligaciones de las partes. Sustancialmente, la Diputación Foral alavesa tramita los expedientes de ayuda y remite a la Administración autonómica propuesta motivada de las ayudas a conceder o a denegar. Por su parte, la Administración autonómica convoca las ayudas, comprueba la propuesta de concesión formulada por la Diputación Foral, resuelve la convocatoria y concede las ayudas con cargo a su presupuesto (y propone al Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma el acceso a las ayudas con cargo a los recursos procedentes del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural –FEADER-); y, asimismo, articula los mecanismos de coordinación necesarios para la adecuada ejecución de este convenio.
- 3) La vigencia del convenio, que queda condicionada a la aprobación, por la Comisión Europea, de la ayuda agroambiental a que se refiere el mismo.

III. COMPETENCIA

El proyecto de convenio regula el régimen de ayudas agroambientales, ordenadas al mantenimiento y promoción de cambios necesarios en las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente y al clima, para lo que se procura el fomento de una producción agrícola sostenible, por lo que confluyen dos títulos competenciales: agricultura, que es el prevalente, y medio ambiente.

El artículo 10.9 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de agricultura “de acuerdo con la ordenación general de la economía”.

Por su parte, el artículo 7.a).9 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), atribuye a estos últimos competencia exclusiva en materia de “conservación y mejora de suelos agrícolas y forestales”; y el artículo 7.b).1 de la misma Ley, el desarrollo y ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en materia de “sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros”.

El Decreto 34/1985, de 5 de marzo, sobre traspaso de competencias de las Instituciones Comunes al Territorio Histórico de Álava, en materia de agricultura, traspasa, entre otros, el Servicio Agrícola, con las siguientes funciones: a) Ordenación, mejora y control de la dotación y calidad de los medios productivos, y b) Protección preventiva, defensa de los cultivos y control de calidad de las producciones; así como el Servicio de Fomento Agrario, con las funciones de “creación de una infraestructura rural adecuada, la promoción y mejora de los medios de producción y la calidad de vida de los agricultores, mediante planes de reestructuración del sector, introduciendo nuevas tecnologías para el desarrollo del medio rural y rentabilización de las explotaciones”.

Por otra parte, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Así pues, las competencias materiales que tienen legalmente atribuidas la Comunidad Autónoma y el Territorio Histórico de Álava, les habilitan para firmar convenios en materia agroambiental ordenadas a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible.

En el ámbito de la Administración autonómica, el artículo 7 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (modificado por los Decretos posteriores 8/2013, de 1 de marzo, y 34/2013, de 2 de diciembre), atribuye al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, entre otras funciones, las de promoción y ordenación agrícola, la promoción del

desarrollo rural y su diversificación económica (que parece la función más vinculada a la materia objeto del convenio), la política agroalimentaria y la investigación agraria; que el Decreto 190/2013 de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento, distribuye entre los distintos órganos del mismo.

En consecuencia, el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad es competente por razón de la materia, en el seno de la Administración autonómica, para la tramitación del proyecto de convenio sometido a nuestra consideración.

IV. TRAMITACIÓN.

Las normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos, fueron aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 9 de enero de 1996. A los efectos que nos interesan en esta sede, conviene considerar los siguientes aspectos de las mismas:

- 1) La negociación del convenio debe seguir, de acuerdo con la norma 4ª, las siguientes fases sucesivas: preliminar de negociación (en la que se fija el texto provisional), tramitación interna (en la que se recaban los informes preceptivos previos a su tramitación ante el Consejo de Gobierno) y finalización (en la que se fija el texto definitivo).
- 2) La suscripción de convenios con los Territorios Históricos debe ser autorizada por el Consejo de Gobierno (norma 3ª); esta autorización es comunicada al Parlamento Vasco (norma 6ª); y sólo podrá formalizarse la suscripción con posterioridad a la autorización del Parlamento Vasco (norma 10ª), lo que debe incorporarse al exponiendo decimosegundo del proyecto de convenio (a la comunicación prevista en este exponiendo y posible oposición del Parlamento Vasco se refiere la letra e) del artículo 18 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno).
- 3) De acuerdo con la norma 9ª, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios, en nombre de la Comunidad Autónoma, se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte expresamente a otra autoridad. Así pues, en el

encabezamiento del convenio deberá figurar la autoridad que haya sido facultado por el Consejo de Gobierno para ello (el Departamento proponente ya tiene en consideración este extremo, que ha sido advertido en el informe de la Asesoría Jurídica que acompaña al proyecto).

- 4) El Departamento proponente procurará tramitar ante el Consejo de Gobierno el texto de los convenios en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma, por lo que debe incorporarse al expediente el texto en euskera del proyecto de convenio (norma 5ª.3), puesto que en el expediente no se justifica ninguna dificultad especial para no dar cumplimiento a esta recomendación del Consejo de Gobierno.

El proyecto deberá ser sometido al preceptivo control interventor –está sujeto a fiscalización previa- de la Oficina de Control Económico, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y ss. de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y artículo 26 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, que la desarrolla (trámite al que ya se refiere también el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, por lo que no procede extenderse sobre el mismo).

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO.

PRIMERA. La cláusula primera del proyecto de convenio se refiere al “Departamento de Agricultura y Pesca”; denominación que no se corresponde con ninguno de los Departamentos que configuran actualmente la Administración General de la Comunidad Autónoma, por lo que debe suprimirse la mención al mismo o sustituirla por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, en el que se integran las competencias en materia de agricultura.

SEGUNDA. Si en el exponendo sexto del convenio se dice que la Comisión (Europea) aprobó, dentro del grupo de medidas referidas a agroambiente y clima, una ayuda agroambiental a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, que ha sido incorporado al Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2015-2020 (como así ha sido), carece de sentido que, en la cláusula cuarta, se condicione la vigencia del convenio a que la Comisión Europea apruebe la citada ayuda agroambiental, por lo que debería suprimirse el primer párrafo de la cláusula cuarta.

TERCERA. En la exposición de motivos del proyecto de convenio se dice, en relación con las ayudas objeto del mismo que, tras su última modificación, el Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2015-2020 establece que la medida relativa a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, que tiene como finalidad la sostenibilidad y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, junto con otras de protección del entorno; *será gestionada por las Diputaciones Forales y financiada por el Gobierno Vasco* (séptimo exponiendo). Así, la cláusula segunda del proyecto de convenio atribuye a la Diputación Foral la tramitación y gestión de los expedientes de ayuda; y la remisión, a la Dirección de Agricultura y Ganadería de Gobierno Vasco, de las propuestas de concesión de ayudas.

El convenio que informamos se refiere a ayudas de protección de agroambiente y clima, previstas en el artículo 28 del Reglamento 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER; que son cofinanciadas, en parte, por este Fondo comunitario para la financiación de la política agraria común y, en lo restante, con cargo a los presupuestos de los países miembros. En concreto, en este caso, se prevé que las ayudas sean financiadas *con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma* juntamente con las procedentes del FEADER.

Pues bien, para la gestión y control de este tipo de ayudas al sector agrícola, financiadas –en este caso, en parte- con fondos comunitarios, debe aplicarse el Decreto 194/2006, de 3 de octubre, por el que se constituye el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo artículo 3 establece que la estructura organizativa del Organismo Pagador garantizará el desarrollo de las funciones, para lo que se le dota de un Servicio de Auditoría Interna y de un Servicio Técnico (al que corresponde el desarrollo de todas las tareas relacionadas con el proceso de tramitación de los pagos, desde el seguimiento normativo, el diseño de los sistemas de información y el mantenimiento de las bases de datos, hasta la elaboración de inspecciones y controles). De entre estas funciones, al menos las de ejecución y contabilidad de los pagos y el servicio de auditoría interna, serán realizadas directamente el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco (del que el órgano de dirección es el Director de Agricultura y Ganadería de la Administración autonómica) (artículos 4 y 14 Decreto 194/2006).

Ciertamente, el citado Decreto 194/2006 también se refiere en los artículos 7, 12 y 17 a la gestión y control de ayudas por parte de las Diputaciones Forales (como la prevista en la

cláusula segunda del proyecto de convenio). Así el artículo 7 se expresa en los siguientes términos: “Por las actuaciones de gestión y control que realicen de las ayudas financiadas por cuenta de los fondos comunitarios FEAGA y FEADER, los Órganos Forales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa asumirán las correcciones financieras que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea y que se deriven de dichas actuaciones”. Por su parte, el artículo 12 reconoce esa gestión en relación con las ayudas gestionadas con cargo al FEAGA, anterior FEOGA-Garantía; y, en relación con las ayudas gestionadas con cargo al FEADER, el artículo 17 prevé que los Órganos Forales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, realizarán parte de la función del servicio técnico (incluida la de desarrollo y ejecución de los planes de inspección y control) y la función de autorización *respecto de las ayudas al desarrollo rural por ellos gestionadas*.

En relación con lo dicho en el párrafo anterior cabe recordar que determinadas funciones correspondientes a la gestión de ayudas directas financiadas íntegramente con cargo al FEOGA-Garantía (actual FEAGA) entre las que, en concreto, se encontraba la función de desarrollo y ejecución de los planes de inspección y control de las ayudas comunitarias, se traspasaron de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco al Territorio Histórico de Álava, en virtud del correspondiente acuerdo de la comisión mixta de transferencias, por Decreto 367/1998, de 15 de diciembre, de ampliación de funciones correspondientes a la gestión de ayudas directas financiadas con cargo al FEOGA-Garantía. Lo mismo sucede para los otros dos Territorios Históricos en aplicación de la respectiva normativa.

Sin embargo, conforme al Decreto 194/2006, no todas las ayudas con cargo a FEADER son gestionadas por las Diputaciones Forales. La distinción entre las ayudas al desarrollo rural gestionadas por los Órganos Forales de los Territorios Históricos y las gestionadas por la Administración de la Comunidad Autónoma se aprecia, en el plano normativo, en los artículos 17 y 18, por un lado, y el artículo 19, por otro.

Conforme al artículo 17 citado, los Órganos Forales de los Territorios Históricos realizan parte de las funciones del Servicio Técnico (así como la autorización de pagos) respecto de las ayudas al desarrollo rural *por ellos gestionadas*, lo que se articulará a través del oportuno convenio de colaboración. El artículo 18 regula el procedimiento de actuación respecto de las ayudas gestionadas por las Diputaciones Forales, a las que se atribuye la resolución de las solicitudes de ayuda presentadas y el pago, tanto en la parte financiada por la Diputación Foral, como en la

parte financiada por el FEADER. Una vez efectuado el pago, solicitarán al Organismo Pagador el reembolso de los fondos comunitarios; y, éste, una vez comprobado que los controles han sido efectuados, y que el pago ha sido realizado correctamente conforme a la normativa comunitaria, remitirá, a la Diputación Foral, los fondos correspondientes a dicho pago.

Por su parte, el artículo 19 regula las ayudas al desarrollo rural *gestionadas por el Departamento de la Administración autonómica competente en materia de Agricultura*, que serán resueltas por la Dirección competente de dicho Departamento, para su posterior pago con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Así, el Organismo Pagador, una vez efectuados los controles que verifiquen el cumplimiento de los requisitos necesarios y de la normativa comunitaria, resuelve, en su caso, la ejecución del pago exclusivamente de la parte de la ayuda financiada con cargo al FEADER, y procederá a ingresar el importe de la ayuda a cada beneficiario.

Como puede comprobarse, la normativa reguladora de las ayudas al desarrollo rural con empleo de fondos comunitarios del FEADER, no prevé la gestión, por una Diputación Foral, de todas las ayudas que pueden ser otorgadas con cargo a dichos fondos, ya que cuando la financiación propia –no procedente de fondos comunitarios– es con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma esta se atribuye a la Administración General.

Este esquema se mantiene incólume también tras la modificación del Decreto 194/2006 aprobada por Consejo de Gobierno de 31 de mayo de 2016.

Consecuentemente la previsión del convenio conforme a la cual las ayudas a las que se refiere serán *gestionadas por las Diputaciones Forales y financiadas por el Gobierno Vasco* no se atiene al reparto de funciones previsto en el citado Decreto 194/2006.

Ello no obstante, si la gestión y el ejercicio de dichas funciones se materializara exclusivamente en la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios (simple recepción de solicitudes, para su traslado a la Administración autonómica; asesoramiento a los agricultores en la cumplimentación de las peticiones; y otras similares), sin incluir actuaciones de contenido jurídico, sería posible articular la colaboración mediante una encomienda de gestión (artículo 15 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común), que se podría sustanciar mediante la suscripción de un convenio como el presente.

Ahora bien, la cláusula segunda del proyecto de convenio confía a la Diputación Foral alavesa, entre otras, las funciones de desarrollo y ejecución de los planes de inspección y control, evaluación individual de solicitudes y la de elevar, a la Administración autonómica, la propuesta de resolución; funciones todas ellas que parecen implicar contenido jurídico que va más allá de la mera encomienda de gestión. En tal caso, la atribución de dichas funciones a las Diputaciones Forales sobre ayudas financiadas con cargo a la Comunidad Autónoma y, por tanto, no gestionadas por ellas conforme a la normativa vigente, exigiría la previa modificación de la normativa interna reguladora del régimen de gestión de las referidas ayudas (señaladamente del artículo 19 del Decreto 194/2006) o, en su caso, una delegación intersubjetiva de ejercicio de competencias, para lo que el art. 12 LTH exige ley.

VI. CONCLUSIÓN.

La formalización del convenio de colaboración, entre la Administración autonómica y la Diputación Foral alavesa, para la gestión de la ayuda agroambiental, en los términos que se proponen, exigiría la previa modificación de la normativa interna reguladora del régimen de gestión de las referidas ayudas (señaladamente del artículo 19 del Decreto 194/2006). La regulación actualmente vigente permitiría una encomienda de gestión en los términos referidos en el apartado anterior; siempre que hubiera la correspondiente dotación presupuestaria (consideración que corresponde a la Oficina de Control Económico) y, para ser acorde con el Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2015-2020, la previsión, en la misma, de financiación autonómica de las ayudas nominadas “agroambiente y clima” contempladas en el artículo 28 del Reglamento 1305/2013, del Parlamento Europeo y Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que regula la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

Este es el informe que emito y que lo someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Vitoria-Gasteiz, a 1 de junio de 2016.