



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DE CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA PARA ESTABLECER MEDIDAS EN FAVOR DE LA COEXISTENCIA ENTRE EL LOBO Y LA GANADERÍA EXTENSIVA.

73/2024 IL – DDLCN
NBNC_CCO_5850/24_06

I. ANTECEDENTES

Con fecha 3 de octubre de 2024, la Dirección de Servicios del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de convenio citado en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En relación ambos con el artículo 9-1º i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 15-1, a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Acompañan a la solicitud de informe

- Borrador del convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Diputación Foral de Álava para establecer

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



medidas en favor de la coexistencia entre el lobo y la ganadería extensiva.

- Informe jurídico del departamento.
- Memoria justificativa y económica suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático.

Procede la emisión del presente informe de legalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 13-1º b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. LEGALIDAD

1.- Justificación.

La memoria justificativa y económica que acompaña al expediente concreta el objeto de la colaboración de las partes intervinientes en el *Decreto Foral 33/2010, del Consejo de Diputados de 29 de junio, que aprueba el Plan de Gestión del Lobo (Canis lupus) para afrontar el conflicto con la ganadería extensiva en el Territorio Histórico de Álava*. Y, en concreto en la línea de ayudas que adopte la institución Foral en virtud del artículo 15.1.c) de ese decreto.

La intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco se justifica en función de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi. Ese precepto se refiere a la cooperación interadministrativa como sigue:

Artículo 11. Mecanismos de cooperación interadministrativa.

1. Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en esta ley, las administraciones públicas vascas cooperarán y colaborarán en materia de conservación del patrimonio natural, coordinando todo tipo de actuaciones para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

2. El ejercicio por las administraciones públicas de sus competencias sobre patrimonio natural que pueda afectar a elementos que superen el ámbito

espacial de cada territorio histórico se realizará en un marco de colaboración interinstitucional entre las diferentes administraciones.

3. La Administración autonómica del País Vasco podrá firmar con otras comunidades autónomas, así como con entidades transfronterizas, los convenios necesarios para que la conservación del patrimonio natural se distribuya de forma natural o el ciclo biológico se complete en más de un territorio.

4. Las diputaciones forales promoverán la coordinación necesaria con los ayuntamientos en materia de patrimonio natural, teniendo en cuenta su actuación en el ámbito territorial comarcal.

Tenemos, por tanto, que, en aras de la cooperación interadministrativa en materia de conservación del patrimonio natural que propugna la Ley 9/2021, las partes firmantes van a colaborar en la adopción de medidas de prevención de ataques de lobo a la ganadería. La memoria justificativa alude, además, a la ***financiación de un proyecto piloto relativo a la gestión de la población del lobo y, en consecuencia, la protección del ganado mediante la adopción de medidas preventivas.***

De lo hasta aquí planteado, debemos hacer la precisión de que el Decreto Foral 33/2010, del Consejo de Diputados de 29 de junio, que aprueba el Plan de Gestión del Lobo, es anterior a la Orden de 2 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, que incluyó al lobo en el Catálogo Vasco de especies amenazadas en la categoría de especie de interés especial. Ese solo hecho motiva que deba adaptarse la orientación, e incluso la terminología, que parece inspirar el documento del convenio.

Siguiendo con la memoria justificativa, señala que la cooperación se llevará a cabo mediante la ***aportación por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco de un ayuda a la Diputación Foral de Álava*** para que esta adopte las medidas preventivas que fomenten la coexistencia entre el lobo y la actividad ganadera extensiva.

A salvo de que se pudiera aportar otra información o justificación, quien suscribe considera que no queda justificada la necesidad de suscripción del convenio cuya tramitación se interesa.

2.- Objeto:

El proyecto de convenio sometido a nuestro análisis establece como objeto la coordinación de las administraciones firmantes en las dos finalidades siguientes:

- El fomento de la coexistencia de la protección del lobo y la protección de la ganadería extensiva en las zonas en que lobo y ganado cohabiten.
- La materialización de la cooperación que se establece *en el artículo 11 de la Ley 9/2021, cofinanciando, por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las actuaciones que está realizando la Diputación Foral de Álava en el marco de las medidas atribuidas a ese órgano por medio del artículo 15.1.c) del Decreto Foral 33/2010, del Consejo de Diputados, de 29 de junio, que aprueba el Plan de Gestión del Lobo (Canis lupus).*

Quizás el objeto del convenio sea el que se establece como primera finalidad, y la cofinanciación de actuaciones la forma de articular esa coordinación.

En consonancia con lo apuntado en el apartado anterior, lo previsto en el artículo 11 de la Ley 9/2021 no justifica, sin más explicación, la financiación de las actuaciones que ya está realizando la Diputación Foral de Álava en relación con las medidas previstas en el artículo 15.1.c) del Decreto Foral 33/2010, que aprueba el Plan de Gestión del Lobo.

La memoria justificativa menciona un proyecto piloto, al que no se alude en el texto del Convenio. Considero indispensable que se aclare si las actuaciones a financiar son las que viene realizando la Diputación Foral de Álava desde la aprobación del Decreto Foral 33/2010, o se trata de la ampliación de las mismas, o de otro tipo de medidas.

Pero, como hemos dicho, el texto del convenio articula la colaboración de las intervinientes en torno a lo previsto en el artículo 15-1, c) del Decreto Foral 33/2010:

Artículo 15.- Sobre medidas de prevención de ataques a la ganadería.

1.- La Diputación Foral de Álava, en el marco de las competencias de cada Departamento, establecerá una línea de ayudas que fomente la adopción de medidas de prevención de ataques de lobo y perros asilvestrados a la ganadería, entre ellas las siguientes:

....

c) *Dispositivos ahuyentadores. Se investigará y apoyará el uso de medidas y/o dispositivos que alejen al lobo de las inmediaciones de los rebaños mientras éstos se encuentran confinados en cercados o rediles.*

Según eso, la materialización del objeto del convenio (medidas para fomentar la coexistencia lobo-ganadería extensiva) sería muy concreta, y se puede resumir en la financiación de medidas y dispositivos ahuyentadores de lobos, medidas que, como reza el texto del convenio, ya están siendo realizadas por la entidad foral.

3.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

En teoría, estamos ante un convenio de los que están contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el Capítulo VI del Título Preliminar y, en concreto, en el artículo 47.2 a).

Por su parte, el artículo 86-1º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que:

“Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule.....”

En cuanto a las competencias que ostentan las Administraciones Públicas intervinientes, hay que tener en cuenta que cada cual participa representada por el Consejero y la Diputada Foral, respectivamente, con competencia en materia de patrimonio natural.

El artículo 11-1 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en *medio ambiente y ecología*.

El informe jurídico departamental se refiere, en relación con la habilitación competencial de la Diputación Foral de Álava, al artículo 15-1.c) del Decreto 33/2010, en el que se recoge que la institución foral establezca una línea de ayudas para prevenir los ataques de lobo y perros asilvestrados. Por Decreto Foral 32/2022, del Consejo de 12 de julio, (modificado por el Decreto Foral 33/2023) se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de las ayudas destinadas a la implementación de medidas preventivas destinadas a mejorar la protección de ganado frente a ataques de la fauna silvestre en explotaciones ganaderas del Territorio Histórico de Álava.

La última convocatoria se ha realizado por la Orden Foral 16/2024, de 18 de julio. Como en anteriores ejercicios, se prevén dos líneas de ayudas, siendo la línea 1 la que obedece a la implementación de medidas preventivas en explotaciones ganaderas.

Tanto en el Decreto que regula las bases como en la Orden de convocatoria, el departamento que gestiona las ayudas es el Departamento de Agricultura, y ello en virtud de las competencias en materia de ganadería otorga a los territorios históricos el artículo 7 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

Teniendo en cuenta la finalidad del Convenio, según su texto, y las ayudas que viene concediendo la Diputación Foral de Álava, no queda claro si ésta debería intervenir en cuanto administración con competencia en materia de ganadería. Huelga decir que la concurrencia de intereses en la protección

del patrimonio natural, por un lado, y de la ganadería extensiva, por otro, justifica por sí sola la suscripción de un convenio que articule la colaboración con medidas que fomenten la protección de ambos intereses.

La intervención de la Diputación Foral de Álava en cuanto competente en materia de sostenibilidad debería quedar justificada con la explicación del tipo de actuaciones, que, con el texto del borrador, no se aclara.

3.- Régimen Jurídico del Convenio.

Antes de examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

En primer lugar, es obligada la remisión a los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. En consonancia con la misma, la Ley 3/2022, de 12 de mayo del Sector Público Vasco, en el artículo 33, apartados 1 y 4, establece lo siguiente:

Artículo 33. Convenios de colaboración.

1. La Administración general de la Comunidad Autónoma podrá suscribir convenios de colaboración con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno.

4. Los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar, cuando proceda en cada caso:

- a) Los órganos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*
- b) La competencia que ejerce cada administración.*
- c) Su financiación.*
- d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar.*
- e) La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.*
- f) El plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad y régimen de prórroga que se establezca.*

g) La extinción por causa distinta al agotamiento del plazo de vigencia, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

Considera la abajo firmante que el cumplimiento de las determinaciones legales es solo formal, ya que los aspectos de financiación y actuaciones de las administraciones firmantes se recogen de forma somera e indefinida.

4.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

El proyecto de convenio consta de un primer apartado relativo a la intervención y capacidad de las partes; un segundo apartado que recoge la parte expositiva del mismo; y un tercer apartado, el dispositivo, relativo a las cláusulas o estipulaciones.

Ya hemos expuesto reparos a la justificación y al objeto del convenio. A continuación nos referiremos a otros aspectos relevantes:

La Cláusula Segunda recoge los compromisos de las intervinientes.

Las obligaciones que asume la Diputación Foral de Álava son las siguientes:

- Adoptar medidas de prevención de ataques de lobo a la ganadería.
- Proporcionar al Gobierno Vasco datos en relación con los ataques del lobo sobre la ganadería, y de las medidas preventivas de las que disponía la explotación ganadera atacada.

Por su parte, el Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad se obliga a aportar 109.129,80 € para la adopción de medidas preventivas que fomenten la coexistencia entre el lobo y la actividad ganadera extensiva.

Para que se pueda hablar de cooperación de las partes, parece indispensable que:

- Se detallan las actuaciones que se van a llevar a cabo.
- Se justifique que pueden ser objeto de la cooperación interinstitucional.
- Se valore el coste de las actuaciones
- Se articule la financiación
- Se establezcan con más detalle las obligaciones de las partes.

Es por ello que este apartado habrá de ser debidamente completado con los contenidos preceptivos y mínimamente exigibles de este convenio.

La Cláusula Tercera, Seguimiento del Convenio, prevé la Comisión de Seguimiento, a la que encomienda, entre otras funciones, la identificación de las acciones a realizar.

No parece que la definición de las actuaciones que se van a financiar se pueda encomendar al órgano de seguimiento del convenio. Es tanto como entregar una financiación y dejar que se dote de objetivos con posterioridad. Insistimos en que, con el texto del convenio y con la documentación que acompaña al expediente, es imposible saber si las medidas son las que viene realizando anualmente la Diputación, son estas mismas ampliadas, o se van a abordar actuaciones diferentes (por ejemplo, en función de informes o diagnósticos que se hayan hecho sobre el tema después del Decreto Foral 33/2010).

Y la **Cláusula Cuarta se refiere al pago de la ayuda**. El título correcto sería financiación, o similar. Prevé esa estipulación que el pago de la ayuda, o sea la entrega de la cantidad a financiar por el Gobierno Vasco, se realice una vez suscrito el convenio. Y que antes del 20 de diciembre de 2024 la Diputación Foral presentará una memoria con la descripción de las medidas adoptadas.

Una cooperación entre administraciones recogería en este apartado: el coste de las actuaciones a realizar en ejecución del convenio (actuaciones previamente descritas); la forma de financiación, qué parte o partes asumen el coste; y, por último, la forma de justificación, que aquí tampoco se incluye. La

indefinición en el apartado de la financiación es máxima. Ni siquiera se prevé que sucedería si el coste total de las medidas implantadas, las que sean, fuera inferior a la cantidad adelantada.

Para finalizar, hacemos mención a el reducido período en el que se tienen que verificar las actuaciones objeto del convenio, ya que, es preciso que se tramite y firme, que la comisión de seguimiento decida qué actuaciones se van a llevar a cabo, que estas se realicen, y por último que se justifiquen en una memoria, todo ello antes del 20 de diciembre de 2024.

V.- CONCLUSIÓN

A la vista de la documentación que integra el expediente, se informa de forma desfavorable el borrador del convenio.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a fecha de firma electrónica.