



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 LA COLABORACIÓN EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE AYUDA AL PASTOREO EN FAVOR DE LA COEXISTENCIA ENTRE EL LOBO Y LA GANADERÍA EXTENSIVA.

87/2024 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 solicitó 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.

Tras la emisión de informe desfavorable (73/2024 IL – DDLCN), el Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad ha remitido de nuevo los siguientes documentos, al objeto de que se consideren subsanados los defectos que se aprecian en el referido informe de legalidad: memoria justificativa y económica, y texto del borrador de Convenio. Se procede, por tanto, a emitir el informe de legalidad a la luz de la última documentación aportada.

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 medidas en favor de la coexistencia entre el lobo y la ganadería extensiva.
- Informe jurídico del departamento junto con la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno.
- 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 justifica la suscripción del Convenio 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.*

Esas medidas preventivas no se especifican en la memoria, pero sí en el texto del borrador de convenio: se trata (según se recoge en la parte expositiva del convenio y en la Cláusula primera) de la contratación, por un período de seis meses, de cuatro pastores profesionales y un técnico coordinador para ayudar en cuatro explotaciones de ganado ovino en labores de protección del ganado, recogida nocturna de rebaños, búsqueda de indicios de lobo, etc.

La memoria justifica la intervención de la Diputación Foral de Álava en la aplicación 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) para afrontar el conflicto con la ganadería extensiva en el Territorio Histórico de Álava.*

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.

El artículo 15 sí se refiere a medidas de prevención, pero lo concreta como sigue: en el apartado 1, líneas de ayudas; y en el apartado 2 trata sobre el control de perros asilvestrados. Ninguna de esas acciones van a ser abordadas en virtud de este convenio, ya que el proyecto piloto de contratar pastores y un técnico de coordinación no se alinean con esas medidas en concreto. Por ello, en vez de aludir a ese precepto, se podría citar el artículo 14 de ese decreto foral, que trata de la coordinación interadministrativa, y prevé expresamente mecanismos de coordinación con el órgano competente, entre otros, en materia de conservación de especies del Gobierno Vasco.

En lo que se refiere al contenido económico, se recoge el presupuesto para el proyecto piloto, 218.521,98 euros. Se echa de menos que la memoria justificativa y económica explique y desglose, aunque sea de forma somera, ese presupuesto.

El proyecto será financiado por las dos partes firmantes. La memoria alude en más de una ocasión al pago de la ayuda por parte del Gobierno Vasco. Teniendo en cuenta que se trata de un convenio de colaboración, debería adaptarse esa terminología y referirse en su lugar a la financiación del proyecto objeto del convenio.

Es indudable el interés mutuo en la prevención de los ataques al ganado y la posibilidad de que las administraciones firmantes colaboren en esa tarea, razón por la que, con las observaciones apuntadas, puede considerarse justificada la suscripción del convenio.

2.- Objeto:

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

- Fomentar la compatibilización entre la protección del lobo y la protección del ganado en las zonas en las que ambas especies cohabitan, a fin de contribuir a su coexistencia.

- 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 complementarias a las que ya 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 cualquier caso, queda claro, según el objeto así expuesto, que las medidas a implementar son complementarias a las que ya está llevando a cabo la Diputación Foral de Álava en virtud de lo previsto en el artículo 15.1 del Decreto Foral 33/2010.

Y el texto corregido de esa cláusula ha añadido cuál es el proyecto piloto que va a ser cofinanciado: contratación, por un período de seis meses, de cuatro pastores profesionales y un técnico coordinador para ayudar en cuatro explotaciones de ganado ovino en labores de protección del ganado, recogida nocturna de rebaños, búsqueda de indicios de lobo, etc.

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

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 sostenibilidad.

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*.

La habilitación competencial del Gobierno Vasco está clara, así como la que concurre en el Consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad. Para no reiterarnos, nos remitimos a lo indicado al respecto en el informe jurídico departamental.

Pero la referencia del texto del convenio, e incluso del informe jurídico departamental, al Decreto 33/2010 para justificar la habilitación competencial del ente foral no es válida, o no lo es por sí sola. Volvemos a mencionar que el artículo 15-1.c) del Decreto 33/2010 se refiere a una línea de ayudas para prevenir los ataques de lobo y perros asilvestrados. El texto del convenio debería recoger de forma más precisa la habilitación competencial de la Diputación Foral de Álava.

4.- Régimen Jurídico del Convenio y análisis jurídico de su contenido.

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.

El contenido del Convenio se ajusta a las especificaciones que establece el artículo 33-4. 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.

Analizadas la justificación y el 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:

- Contratación de los pastores, con asunción de la gestión y seguimiento del contrato.
- Financiar el 50% del coste del proyecto.
- Determinar las condiciones previas que deben cumplir las explotaciones de ganado ovino para poder acogerse al proyecto.
- Proporcionar a la dirección competente del Gobierno Vasco información sobre la selección de las explotaciones que se adhieran al proyecto piloto, sobre la ejecución del mismo, sobre la ejecución del gasto y datos sobre ataques del lobo en relación con las medidas preventivas de la explotación ganadera objeto del ataque.

Por su parte, el Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad se obliga a aportar el 50% del coste presupuestado del proyecto y a colaborar en cuestiones técnicas y difundir y transmitir la información resultante del proyecto.

La Cláusula Tercera, Seguimiento del Convenio, prevé la Comisión de Seguimiento, estableciendo su composición (como mínimo, un representante de cada administración firmante) con las funciones previstas en la normativa aplicable (artículo 49-f de la Ley 40/2015). Además, será esa Comisión la encargada de aprobar y validar las acciones que constituyen el objeto del Convenio.

Considero que una de las funciones de la Comisión puede ser la validación de los costes, facturas y justificación de los gastos del proyecto.

Y la **Cláusula Cuarta recoge lo referente a la financiación** de las acciones objeto del Convenio. Expresa en primer lugar que el presupuesto del proyecto piloto es de 218.521,97 euros, cantidad que será asumida a partes iguales por las firmantes.

Prevé esa Cláusula que el Gobierno Vasco pague la cantidad que le corresponde tras la acreditación de los gastos realizados antes del 31 de diciembre de 2024. En referencia a la entidad foral, solo prevé que abonará la cantidad restante.

Considero que la financiación del proyecto piloto se expresa de forma pobre. Hay muchas cuestiones que se plantean. Por ejemplo:

- Qué sucede si el coste final del proyecto es superior a 218.521,97 euros. Ante esa eventualidad, se sugiere que la Cláusula Cuarta recoja expresamente que la aportación del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad es máxima, de manera que, si hubiera otros costes no previstos, los asuma la Diputación Foral de Álava, que es la administración que va a gestionar el proyecto.
- Por el contrario, que sucedería si el coste final es inferior a la cantidad presupuestada. Ya hemos comentado anteriormente que esa cantidad no ha sido desglosada ni mínimamente explicada en la memoria justificativa y económica.

Eso nos lleva a que no se prevé si el devengo de cada gasto determinará que se aborde en un 50% por cada parte. Más bien, por la redacción de la cláusula, parece que el Gobierno Vasco va a abonar el total de los gastos que se justifiquen antes del 31 de diciembre de 2024, hasta la aportación comprometida, de manera que lo que se justifique posteriormente será pagado por la entidad foral.

Esa forma de establecer los pagos podría dar lugar a que, si es coste es inferior, la liquidación del coste total del proyecto debería determinar que la entidad foral tuviera que devolver parte de lo ya abonado por el Gobierno Vasco. Por ello, se considera imprescindible que se prevea en esa Cláusula la posibilidad de que el coste total difiera del presupuestado y cuáles serían en ese caso las consecuencias.

Por último, nada se prevé sobre la justificación de los gastos: presentación de facturas, aprobación de estas, liquidación del coste final del proyecto, etc. Aspecto ese que también debería ser expresamente contemplado en la cláusula dedicada a la financiación del proyecto.

El resto del clausulado del convenio, régimen jurídico, vigencia resolución y modificación es el genérico y no precisa de comentario.

III.- CONCLUSIÓN

A la vista de la documentación que integra el expediente, se informa de forma favorable el borrador del convenio, con las observaciones apuntadas.

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