



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE LA INCIDENCIA DE LA LEY 7/2016, DE 2 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL GOBIERNO VASCO EN LAS FUNCIONES DE LA ASESORÍA JURÍDICA DE LA AGENCIA VASCA DEL AGUA.

65/2019 DDLCN - OL

I. ANTECEDENTES

Con fecha 2 de mayo de 2019 se formula por la Directora de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua consulta dirigida a la Dirección de Régimen Jurídico y Desarrollo Legislativo del Departamento de Gobernanza y Autogobierno a fin de que emita informe jurídico sobre las siguientes cuestiones:

- *“¿Se considera que la Ley 7/2016, de 2 de junio, y su decreto de desarrollo han alterado la distribución de las funciones de emisión de informes jurídicos entre la Dirección de Servicios del Departamento y la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua?*
- *Si así fuera, ¿corresponde a las asesorías jurídicas institucionales la instrucción y por ende la emisión del informe jurídico preceptivo del 7.3 de la Ley 8/2003, en la tramitación de las DNCG?*
- *¿Corresponde a las asesorías jurídicas institucionales emitir el informe jurídico en la tramitación de los Actos administrativos, Convenios, etc..., que deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno y cuya suscripción se reserva al Consejero del Departamento.”*

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.



II. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSULTA FORMULADA

La consulta remitida por la Directora de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua plantea, con carácter principal, una cuestión acerca de la eventual incidencia de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en la distribución de la función de asesoramiento jurídico a través de informes jurídicos que emiten, con carácter preceptivo, las asesorías jurídicas departamentales o, en su caso, de las entidades institucionales.

Subsidiariamente, en función de la respuesta que este informe dé a aquella inicial cuestión, la consulta interroga sobre dos aspectos meramente organizativos, vinculados al papel de las asesorías jurídicas institucionales, por seguir con la terminología de la consulta, en la instrucción del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y en la emisión del informe jurídico en relación a actos y convenios cuya aprobación o suscripción corresponde al Consejo de Gobierno.

Al planteamiento de la consulta precede una exposición que relaciona el marco normativo en que se incardina la existencia de la Agencia Vasca del Agua, la delimitación de su ámbito funcional y organizativo, con especial referencia al que corresponde a la Dirección de Administración y Servicios de aquel ente en materia de asesoramiento jurídico y, finalmente, la que en idéntico ámbito funcional tiene atribuida la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de acuerdo con lo establecido en el respectivo Decreto de estructura orgánica y funcional.

Ilustra la consulta la discrepancia existente entre la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua y la Dirección de Servicios del citado Departamento en relación a la identificación del órgano que tiene atribuida la función de asesoramiento jurídico en dos supuestos bien delimitados: 1) elaboración de disposiciones de carácter general cuya tramitación corresponde al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda

y, 2) tramitación de los convenios de colaboración cuya suscripción se reserva al Consejero, previa autorización del Consejo de Gobierno, en materia de aguas y canales y regadíos.

Al parecer, pues no se explicita con la necesaria claridad, el desacuerdo trae causa de un cambio de criterio en relación con el papel que en la repetida función de asesoramiento jurídico había asumido la Dirección de Servicios del Departamento en la tramitación de distintas disposiciones de carácter general –v.gr. Decreto 459/2013, de 10 de diciembre, sobre los vertidos efectuados desde tierra al mar; Decreto 25/2015, de 10 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca del Agua; Decreto 214/2012, de 16 de octubre, por el que se declaran las zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, por el que aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon del Agua; Orden de 24 de abril de 2017, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se regulan los sistemas de control de los volúmenes de agua relativos a los aprovechamientos del dominio público hidráulico en las cuencas internas del País Vasco-.

Se echa en falta, sin embargo, un mayor análisis del marco jurídico aplicable que sirva de fundamento a la posición sostenida en aquella discrepancia por el órgano solicitante del dictamen, y que no parece que quepa eludir por el mero hecho de interrogarse sobre la posible incidencia que la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, pudieran tener sobre las funciones de asesoramiento jurídico previstas en la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, en el Decreto 25/2015, de 10 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca del Agua y en el Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Obvio es decir, además, que la adecuada conformación de los antecedentes precisos para la emisión del parecer jurídico sobre un asunto controvertido, como el que plantea la consulta, exige conocer las posiciones defendidas por las partes discrepantes y los fundamentos que las sostienen y que, sin embargo, se desconocen en lo referido a la Dirección de Servicios del Departamento de repetida cita.

A todo lo dicho ha de añadirse que, a pesar de vincularse la consulta a la incidencia de la Ley 7/2016, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco sobre el ámbito funcional del asesoramiento jurídico de la Administración General e institucional, aquella pone de manifiesto un auténtico conflicto de atribuciones entre un órgano del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y otro de la Agencia Vasca del Agua, ente público de derecho privado adscrito al citado Departamento.

Conflicto cuya resolución corresponde al Consejero en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.2.b) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda –*“Además, corresponden al Consejero las siguientes atribuciones: b) La resolución de los conflictos de atribuciones entre órganos del propio Departamento y el planteamiento de cuestiones de competencia con otros Departamentos y organismos.”*-.

Una conclusión que resulta, más allá de la literalidad del precepto transcrito, del análisis de la dependencia y vínculo de la Agencia Vasca del Agua con el Departamento citado, que aflora con contundencia en las facultades de coordinación, supervisión y control que ejerce sobre dicho ente la Viceconsejería de Medio Ambiente ex artículo 9.4 del Decreto 77/2017, y del sometimiento a las facultades de dirección que ostenta el Consejero, quien asume la presidencia de todos los órganos de gobierno de la Agencia (salvo la Asamblea de Usuarios) y propone al Gobierno el nombramiento de la persona titular de la Dirección de la Agencia (artículo 11.4, 5, 6 y 7 de la Ley 1/2006).

Una posición de dirección, supervisión y control del Consejero del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda sobre la Agencia Vasca del Agua que justifica que la resolución de los conflictos de atribuciones entre un órgano del Departamento y otro de uno de los entes al mismo adscritos se residence en aquel órgano, tal y como resulta de una interpretación debidamente contextualizada del artículo 4.2.b) del Decreto 7/2017.

Otra exégesis situaría indebidamente la resolución de la cuestión de competencia en el Lehendakari, obviando que no concurre la alteridad (departamental) exigida por el artículo 8.f) de la Ley 7/1981, de 30 de Junio, sobre "Ley de Gobierno".

La consulta planteada por la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua remite, en verdad, a una decisión de competencia de las previstas en el artículo 14 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Una cuestión que no parece incardinarse *a priori* en el ámbito propio de las opiniones legales no preceptivas a que se refiere el artículo 8.2 del Decreto 144/2017 -“*cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia*”-, más vinculadas al análisis de cuestiones sustantivas que puedan suscitarse en relación con un ámbito competencial determinado que al examen de la atribución funcional que corresponda a uno u otro órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Como ha quedado dicho, las decisiones sobre competencia tienen mecanismos específicos de resolución que no consta hayan sido instados en el caso sometido a consulta, ni que, a tal fin, el órgano competente precise para su resolución el planteamiento de consulta jurídica alguna al Servicio Jurídico Central.

En definitiva, la cuestión planteada en la petición de informe no se expone con la necesaria riqueza de antecedentes, ni se suscita por el órgano competente, en tanto las dudas acerca del alcance de la función de asesoramiento jurídico en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general o en la tramitación de ciertos actos administrativos o instrumentos de colaboración que corresponde a la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y las que tiene atribuidas la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua, habrán de plantearse por el Consejero del ramo, quien está llamado a resolverlas por ser de su exclusiva competencia.

Ello no obstante, se procederá a la emisión del informe jurídico solicitado para dar cumplimiento a la encomienda realizada con fecha 2 de mayo de 2019.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

En el epígrafe precedente ha quedado delimitada la cuestión suscitada en la consulta planteada por la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua, que

cabe reconducir a determinar si la aprobación de la Ley 7/2016 y el Decreto 144/2017 que la desarrolla ha interferido en la atribución de la función de asesoramiento jurídico que corresponde a las asesorías departamentales o, en su caso, a las de los entes integrantes de la Administración institucional.

-|-

De inicio, ha de partirse de la consideración conjunta de los artículos 2.1 y 5 de la Ley 7/2016 y 1.2 del Decreto 144/2017, que aluden a conformación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, integrado por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y por las asesorías jurídicas de los departamentos y organismos institucionales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En lo que se refiere a estas últimas -asesorías jurídicas departamentales y de la Administración institucional-, el citado artículo 2.5 deja sentado que constituyen *“la unidad administrativa de asesoramiento en derecho en su ámbito respectivo, sin perjuicio del asesoramiento jurídico atribuido al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, en los términos contemplados en la presente ley”*. Se conciben en pie de igualdad, abstracción hecha de que las mismas se integren en los Departamentos de la Administración General o formen parte de la organización de cualquier ente institucional (organismo autónomo o ente público de derecho privado).

Una premisa que se deja traslucir en distintos preceptos del Decreto 144/2017.

Así, destaca el artículo 5.2 que, refiriéndose a los órganos de provisión de la Asistencia Jurídica, dispone que *“El resto de órganos responsables de la prestación de la asistencia jurídica pública en cada ámbito sectorial de la Administración General e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi son los identificados como tal y que tienen atribuida dicha función por los Decretos de estructura orgánica y funcional de los departamentos y organismos institucionales. De acuerdo con ello, cada departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y cada organismo perteneciente a la Administración Institucional que haya dispuesto en sus normas de creación u organización de servicios jurídicos propios, dispondrá de las unidades administrativas que considere oportuno a tal fin.”*

Esto es, la asistencia jurídica pública se prestará por las asesorías jurídicas departamentales o de los entes institucionales, si así lo hubieran dispuesto, de acuerdo con lo que dispongan sus respectivas normas de estructura orgánica y funcional.

Se positiviza, de este modo, un principio de no injerencia de la Ley 7/2016 y del Decreto 144/2017 en aspectos de configuración organizativa y funcional de las asesorías jurídicas, bien que con algún matiz, como se verá más adelante. Se trata, en general, de cuestiones que quedan al arbitrio de las decisiones que en cada momento adopte el Gobierno, o que prevean las Leyes de creación de los entes integrantes de la Administración institucional o sus respectivos estatutos.

Idéntica conclusión cabe extraer del artículo 8.1 del repetido Decreto, dedicado a los informes jurídicos departamentales y opiniones legales no preceptivas emitidas en respuesta a consultas de carácter jurídico, cuando establece que *“Corresponde a las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales el asesoramiento en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.”*

Como se ha dicho, aquel principio de no injerencia en aspectos organizativos de configuración de las Asesorías Jurídicas departamentales, que informa la Ley 7/2016 y el Decreto 144/2017, no es absoluto, aparece limitado por algunos criterios que se imponen a la organización de las asesorías jurídicas.

Así, el artículo 2.6 de la Ley 7/2016, se refiere a las asesorías jurídicas como servicios comunes departamentales, que han de actuar con unidad de criterio; o el artículo 41.2 del Decreto 144/2017, que ordena la identificación del órgano responsable de la Asesoría Jurídica departamental en aras de hacer efectivos los principios de eficacia y eficiencia en la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, dejando a la autoorganización de cada Departamento la coordinación y reparto funcional interno, que también habrá de arbitrarse con las entidades institucionales de ellos dependientes, salvando en todo caso la libertad de organización que ostentan aquellas para establecer su propia Asesoría Jurídica dentro de las previsiones de la Ley de creación y sus estatutos.

En lo que se toca a la atribución funcional a las asesorías jurídicas departamentales, el artículo 42.1¹ del Decreto 144/2017, precisa de singular comentario. El mismo no debe interpretarse como una atribución funcional exclusiva y excluyente a las Asesorías Jurídicas de los departamentos de la Administración General, que deje fuera a las asesorías jurídicas de los entes institucionales.

La exclusividad a que se refiere el citado artículo ha de entenderse por contraposición al Servicio Jurídico Central, el otro integrante del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, junto con las Asesorías Jurídicas de los departamentos y entes institucionales.

La interpretación literal del artículo 42 del Decreto 144/2017, que este informe descarta, no cohonectaría con lo dispuesto en el artículo 4² de la Ley 7/2016, dedicado a las funciones de las asesorías jurídicas. El mismo relaciona un elenco funcional reproducido en lo esencial por el precepto reglamentario, que atribuye indistintamente “a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales”.

¹ Artículo 42.1 del Decreto 144/2017: “Corresponde a las Asesorías Jurídicas departamentales con carácter exclusivo y en relación con su departamento: a) La preparación de los proyectos de disposiciones de carácter general cuyo procedimiento de elaboración se inicie en su departamento, así como la emisión de los informes jurídicos y la realización de los trabajos técnico-jurídicos previos necesarios”.

² Artículo 4 de la Ley 7/2016.

Corresponderá a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales el desempeño de las siguientes funciones:

- a) La preparación de los proyectos de disposiciones de carácter general, así como la emisión de los informes jurídicos y la realización de los trabajos técnico-jurídicos previos necesarios.
- b) La emisión de los informes jurídicos que les sean solicitados por los titulares de los departamentos o entidades institucionales, o por los órganos directivos de los mismos, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.
- c) La preparación de las propuestas de resolución de los recursos administrativos.
- d) La preparación de las propuestas de resolución, en coordinación con el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, relativas a los requerimientos de otras administraciones públicas previos a la vía contencioso-administrativa y a los procedimientos ante el Tribunal Constitucional y la Comisión Arbitral.
- e) La preparación de las propuestas de resolución en los procedimientos de revisión de oficio.
- f) La preparación de las propuestas de resolución en los procedimientos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial.
- g) La preparación de los expedientes que hayan de ser elevados al Consejo de Gobierno.
- h) Las demás funciones que se les asignen en el ámbito del asesoramiento técnico-jurídico y que no correspondan al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

Tampoco cabría defender una exégesis literal del artículo 42 del Decreto 144/2017 a la luz de lo dispuesto en los ya citados artículos 5.2 y 8.1 del Decreto 144/2017.

En definitiva, la atribución funcional a las Asesorías Jurídicas departamentales que prevé el repetido artículo 42.1, ha de entenderse referida a los órganos que corresponda dentro de la estructura orgánica de cada departamento y, en su caso, de las entidades institucionales que contaran con Asesoría Jurídica, de acuerdo con la atribución funcional que derive de sus normas de creación y de sus respectivos estatutos y con las normas que sobre coordinación interna entre las asesorías jurídicas departamentales y de los entes institucionales a ellos adscritos pudieran existir.

Así entendido cabe afirmar que la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco no interfiere en las decisiones autoorganizativas que hayan adoptado el legislador y el Gobierno en relación con las entidades integrantes de la Administración Institucional y que pudieran versar sobre la prestación de la asistencia jurídica pública.

Un parecer respaldado, también, por las funciones que el artículo 42.3 del Decreto 144/2017 atribuye a las Asesorías Jurídicas departamentales (sin delimitar si de la Administración general o institucional) en el ámbito de la función contenciosa pública.

Sirvan de ejemplo la supervisión y gestión de los expedientes administrativos tramitados en los respectivos departamentos o entes institucionales que hayan de remitirse a los órganos judiciales, la realización de los emplazamientos a interesados en un determinado recurso jurisdiccional que traiga causa de un procedimiento tramitado y resuelto por un concreto órgano departamental o de la administración institucional; o, la responsabilidad de supervisión y gestión de la ejecución de sentencias, sean o no firmes.

Un entendimiento estrictamente literal del repetido artículo 42.3, en el sentido de atribución centralizada de tales funciones a las Asesorías Jurídicas de los departamentos de la Administración general, con exclusión de las de los entes institucionales, resultaría contraria a la descentralización funcional que hace efectiva la creación del ente público integrante de la Administración institucional y a cualquier lógica organizativa, además de colisionar con los artículos 7.4; 9; 12.1 y 14.1 de la Ley 7/2016.

De cuanto hasta aquí se ha expuesto, cabe extraer una inicial conclusión que permitirá dar respuesta a la primera de las cuestiones planteadas:

La Ley 7/2016 y el Decreto 144/2017 no alteran el ámbito competencial que atribuyan a las asesorías jurídicas de los departamentos que integran la Administración General y de las entidades que conforman la Administración institucional sus respectivas normas organizativas, que gozan de libertad de configuración con los límites que derivan de su integración como parte del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

-II-

En el marco del análisis de la incidencia de la Ley 7/2016 y del Decreto 144/2017 en el ámbito funcional de las Asesorías Jurídicas departamentales y de los entes institucionales, procede referirse a lo dispuesto en el artículo 10.1 del Decreto 144/2016, dedicado a los informes jurídicos departamentales dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general –*“Se emitirá por la asesoría jurídica o el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento el informe jurídico preceptivo al que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.”*-.

La interpretación de la expresión *“asesoría jurídica o servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento”*, identificativa de quien ha de emitir el informe a que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige su adecuada incardinación en el procedimiento normativo de que se trate.

Pero lo cierto es que la Ley 8/2003, singularmente su artículo 7.3, no efectúa una atribución orgánica precisa de la función de emisión del informe jurídico que tiene por objeto analizar el fundamento objetivo de la propuesta normativa, su adecuación al ordenamiento, así como la observancia de las directrices de técnica normativa, más allá de situarlo en el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento.

La Ley no se pronuncia sobre el órgano llamado a emitir el informe jurídico ante la eventualidad de una confluencia funcional entre las asesorías jurídicas de un departamento y de un ente institucional adscrito a aquel.

En esa tesitura, la respuesta ha de proceder del análisis de los decretos de estructura orgánica y de las normas estatutarias respectivas de los entes institucionales para dilucidar a cuál de los órganos que tengan atribuida la asesoría jurídica corresponde la emisión del informe jurídico departamental a que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003 y el artículo 10.1 del Decreto 144/2017.

A este respecto, conviene prestar atención a la exposición de motivos de esta última Ley pues, aun carente de valor normativo, es un elemento a tener en cuenta en su interpretación, tal y como viene reconociendo tradicionalmente la jurisprudencia (STS 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7).

Así, alude a que la producción de normas jurídicas se sustente *“en un conocimiento profundo de la realidad social y de las materias objeto de las mismas”*, que será la que permitirá *“valorar la suficiencia y adecuación de las normas vigentes para ordenar satisfactoriamente y con arreglo a criterios de justicia material dicha realidad y concebir y elaborar las regulaciones que hayan de mejorarlas o sustituirlas por otras más adecuadas, inteligibles y factibles”*.

Igualmente, la referida exposición de motivos justifica que sean los miembros del Gobierno en quienes se residence la iniciativa de elaboración de las normas que, más allá de la pura formalidad, se concibe *“como un acto de gran trascendencia jurídica y política que ha de basarse en una mínima reflexión sobre la necesidad y viabilidad de aquéllas. Por eso, se exige que tenga en cuenta los condicionamientos de toda clase (estudios, informes, audiencias, consultas, negociaciones, etc.) que puedan incidir en la fijación de su contenido, y una estimación del coste y eficacia de su puesta en vigor (...)”*.

Se parte así del presupuesto de que la atribución de la iniciativa normativa a los Consejeros es el resultado de un conocimiento profundo y especializado de las necesidades, de la realidad que trata de normarse, de su viabilidad, de sus repercusiones en el ordenamiento, etc.

A este principio de especialización responde la competencia que el artículo 26.3, 4 y 8 de la ley 7/1981, de 30 de Junio, sobre "Ley de Gobierno" atribuye a los Consejeros de proponer al Gobierno, para su aprobación, decretos sobre las materias propias de su departamento, de dictar disposiciones administrativas generales y resoluciones en materias de su departamento y de proponer para su aprobación por el Gobierno, proyectos de ley en materias propias de su competencia.

Un principio de especialización que justifica que la orden de inicio se sitúe en el Consejero/a del ramo (artículo 4.1 de la Ley 8/2003), que atrae para sí la competencia en la fase de instrucción (artículo 7.1 de la Ley 8/2003).

Un principio que habrá de inspirar, también, la interpretación del artículo 7.3 de la misma Ley en orden a determinar el servicio jurídico competente para la emisión del informe jurídico de constante referencia, siempre atendiendo a lo que derive de los decretos de estructura orgánica de los departamentos y de la Ley de creación y normas estatutarias que delimiten la distribución orgánica y el ámbito funcional de cada uno de los órganos integrantes de la entidad de que se trate.

Afirmación que permite descartar el planteamiento general con que se formulan las cuestiones segunda y tercera de la consulta remitida por la Dirección de Administración y Servicios, pues no cabe concluir acerca del órgano competente para la emisión del informe jurídico que se inserta en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general o como parte de la tramitación de actos, acuerdos o convenios que hayan de ser aprobados por el Consejo de Gobierno, al margen y abstracción hecha de lo que disponga cada decreto de estructura orgánica o cada norma estatutaria, en referencia a los entes que integran la Administración institucional.

La atribución de la función de emisión del informe jurídico previsto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003 no puede partir, como hace la consulta, de la consideración de que es en el Consejero en quien se residencia la orden de iniciación, la orden de aprobación y, en el caso de las órdenes departamentales, la aprobación de la disposición de que se trate, cual si aquella competencia atrajera para sí la de emitir el informe jurídico a los órganos de la Administración general.

Las competencias que la Ley 8/2003 reconoce a los Consejeros/as en las distintas fases del procedimiento de elaboración de disposiciones son consecuencia de la titularidad de la potestad reglamentaria (siquiera derivada) que corresponde a los Consejeros/as y de la iniciativa normativa que les reconoce la Ley de Gobierno. Sin embargo, las mismas no deben interferir en la determinación de la competencia de la emisión del informe jurídico, decidiendo si el mismo corresponde a la Dirección de Servicios del Departamento o a la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia.

En el análisis del órgano competente para la emisión del informe jurídico en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general ha de estarse al ámbito funcional que atribuyen a cada órgano la Ley 1/2006, el Decreto 25/2015 y el Decreto 77/2017, pero también habrá de tenerse en cuenta la razón de ser de la Agencia Vasca del Agua.

La exposición de motivos de la Ley 1/2006 afirma que *“La ley crea la Agencia Vasca del Agua como instrumento central para llevar a cabo la política del agua en Euskadi”*.

En este sentido, y en consonancia con la centralidad de la Agencia en la definición de la política del agua en Euskadi, el artículo 7.d) atribuye a la misma, entre otras funciones, *“La elaboración y remisión a las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los proyectos de disposiciones generales en materias propias de sus áreas de actuación.”*. En la misma línea, el Decreto 25/2015 replica en el artículo 4.d) la función prevista en el artículo 7.d) de la Ley 1/2006.

Más concretamente, el artículo 10 del Decreto 25/2015 sitúa en la Dirección de Administración y Servicios de la citada Agencia tres funciones relevantes a los efectos de este informe: f) gestionar la asesoría jurídica de la Agencia: h) elaborar informes jurídicos sobre cualquier materia de competencia de la Agencia, así como coordinarse con los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los efectos de la representación y defensa en juicio de la Agencia y j) elaborar las propuestas de disposiciones de carácter general en las materias de competencia de la Agencia.

Se trata de la plasmación del principio de especialización al que antes se ha hecho referencia, que habrá de conectarse con la competencia atribuida al Consejero competente por razón de la materia, de iniciativa normativa y de instrucción del procedimiento, para determinar el

órgano competente para la emisión del informe jurídico a que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003.

En este sentido, es razonable partir de que los trabajos preparatorios que precedan a la orden de iniciación suscrita por el Consejero tengan su origen en la Agencia Vasca del Agua si el proyecto conecta con la política del agua en Euskadi; más concretamente, en la Dirección de Administración y Servicios, pues a ella le corresponde la elaboración de los proyectos de disposiciones generales en materias propias de sus áreas de actuación.

Como razonable es considerar que los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, se impulsen desde la citada Dirección. No en vano en ella se residencia la elaboración de las propuestas de disposiciones de carácter general en las materias de competencia de la Agencia, siendo este un proceso dinámico que no se agota en la mera presentación inicial de un texto articulado.

Una conclusión avalada por el elenco funcional que atribuye a la Dirección de Administración y Servicios el artículo 10 del Decreto 25/2015, además de por el alcance del informe jurídico a que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, que se extiende, aparte de a las directrices de técnica normativa -de naturaleza instrumental-, al análisis del fundamento objetivo de la norma y de su adecuación al ordenamiento jurídico. Aspectos esenciales todos ellos, que necesariamente habrán sido objeto de análisis y valoración en la elaboración de la propuesta de disposición normativa realizada por la citada Dirección.

Se trata, a la postre, de interpretar el contenido funcional, los poderes y prerrogativas de las que goza la Agencia Vasca del Agua al servicio del mejor y más adecuado cumplimiento de sus fines; una interpretación amplia y flexible, que respeta su consideración como centro jurídico de imputación, sin perjuicio de las facultades de supervisión y control que ostente el Departamento al que se halla adscrita.

Esta afirmación cohonesta con la atribución funcional que realiza el Decreto 77/2017 a la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Las materias que a la citada Dirección reserva en exclusiva el artículo 5.5 - *Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios desarrollará en exclusiva, además de las funciones que el artículo 8.2 reconoce a las asesorías jurídicas del Departamento, las recogidas en los apartados d), e) y f) del artículo 4 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Se encargará además de la emisión los informes jurídicos preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, convenios y protocolos generales y planes, programas y actuaciones significativas del Departamento.*”, deben entenderse sin perjuicio de las atribuidas por la Ley 1/2006 y por el Decreto 25/2015 a la Agencia Vasca del Agua.

En el Decreto 77/2017 se aborda la estructura del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y el reparto funcional entre sus órganos. No alcanza la regulación a la atribución de funciones a la Agencia Vasca del Agua, que continúa rigiéndose por sus estatutos, como tampoco aborda la coordinación entre la Dirección de Servicios del Departamento y la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia (más allá de la referencia a la Viceconsejería de Medio Ambiente en el artículo 9.4).

En definitiva, la reserva del informe jurídico en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general a favor de la Dirección de Servicios, prevista en el artículo 5.5 del Decreto 77/2017, excluye a las asesorías jurídicas de las Direcciones cualquier posibilidad de emisión del repetido informe, a las que también niega las funciones de preparación de las propuestas de resolución, en coordinación con el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, relativas a los requerimientos, a la preparación de las propuestas de resolución en los procedimientos de revisión de oficio y a la preparación de las propuestas de resolución en los procedimientos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

No excluye de tal función a la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del agua.

No hay soporte normativo, sin embargo, para considerar a la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua una dirección más, integrada en el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda a los efectos previstos en el artículo 5.5 y 8.2 del Decreto 77/2017.

Conforme a lo expuesto, es opinión de quien suscribe este informe que **corresponde a la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua la emisión del informe jurídico previsto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, siempre que el mismo se refiera a disposiciones de carácter general en las que la elaboración de la propuesta normativa se haya realizado por el citado ente público.**

En todo caso, y aparte de lo que dispongan los Decretos 25/2015 y 77/2017, las relaciones entre la Dirección de Servicios del Departamento y la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia deberán informarse por el principio de colaboración, que permita ordenar el ejercicio conjunto o sucesivo de las competencias de los citados órganos.

-III-

En relación con los convenios de colaboración, lo dicho hasta el momento precisa de la introducción de un matiz, vinculado al ámbito competencial de la Agencia Vasca del Agua.

El artículo 8.2.g) del Decreto 25/2015 atribuye a la Dirección General la firma de convenios de colaboración, con entidades públicas y privadas, para un mejor desempeño de las funciones encomendadas a la Agencia.

Estos convenios deberán ser objeto de informe jurídico por parte de la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca en el marco del respectivo procedimiento y con carácter previo a la emisión del informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central.

El resto de convenios, en la medida en que excedan del ámbito funcional que corresponde a la Dirección General de la Agencia, quedarán sometidos a las reglas generales en los informes jurídicos que hayan de emitirse con carácter previo a su autorización.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo con la exposición precedente puede darse respuesta a las cuestiones planteadas en la consulta formulada por la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua en los siguientes términos:

- *“¿Se considera que la Ley 7/2016, de 2 de junio, y su decreto de desarrollo han alterado la distribución de las funciones de emisión de informes jurídicos entre la Dirección de Servicios del Departamento y la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua?”*

La Ley 7/2016 y el Decreto 144/2017 no alteran el ámbito competencial que atribuyan a las asesorías jurídicas de los departamentos que integran la Administración General y de las entidades que conforman la Administración institucional sus respectivas normas organizativas, que gozan de libertad de configuración con los límites que derivan de su integración como parte del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

- *Si así fuera, ¿corresponde a las asesorías jurídicas institucionales la instrucción y por ende la emisión del informe jurídico preceptivo del 7.3 de la Ley 8/2003, en la tramitación de las DNCG?*

Siendo la respuesta a la anterior pregunta negativa, no correspondería dar contestación a la cuestión planteada en segundo lugar, si bien se ha reconducido la pregunta a la distribución funcional en relación al trámite previsto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003 entre la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua y la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Desde tal planteamiento la posición defendida en este informe es la siguiente:

Corresponde a la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca del Agua la emisión del informe jurídico previsto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003,

siempre que el mismo se refiera a disposiciones de carácter general en las que la elaboración de la propuesta normativa se haya realizado por el citado ente público.

- *¿Corresponde a las asesorías jurídicas institucionales emitir el informe jurídico en la tramitación de los Actos administrativos, Convenios, etc..., que deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno y cuya suscripción se reserva al Consejero del Departamento.”*

Idéntico matiz que en la anterior cuestión se realiza en esta última, a cuyo fin se reconduce la pregunta a la identificación del órgano a que corresponde la emisión del informe jurídico en la tramitación de convenios de colaboración.

Los convenios a que se refiere el artículo 8.2.g) del Decreto 25/2015 deberán ser objeto de informe jurídico por parte de la Dirección de Administración y Servicios de la Agencia Vasca en el marco del respectivo procedimiento y con carácter previo a la emisión del informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central.

El resto de convenios, en la medida en que excedan del ámbito funcional que corresponde a la Dirección General de la Agencia, quedan sometidos a las reglas generales en lo referido a los informes jurídicos que hayan de emitirse con carácter previo a su autorización por el Consejo de Gobierno.

Este es el informe que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a 30 de mayo de 2019.