



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO ENTRE EL ORGANISMO PAGADOR DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO Y LAS DIPUTACIONES FORALES DE ALAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA, QUE TIENE POR OBJETO LA DELEGACION DE ACTIVIDADES CON RESPECTO A LAS AYUDAS FINANCIADAS CON CARGO A LOS FONDOS EUROPEOS FEAGA Y FEADER.

46/2021 IL - DDLCN

I.- ANTECEDENTES. -

Por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco se ha solicitado informe de legalidad en relación a la suscripción de un convenio de colaboración entre el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Guipúzcoa, que tiene por objeto la delegación de actividades con respecto a las ayudas financiadas con cargo a los fondos europeos FEAGA Y FEADER.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Memoria justificativa.
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Texto del convenio.
- Informe jurídico.
- Memoria económica.
- Conformidad de las Diputaciones Forales con el texto del convenio.

El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el artículo 13 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que determina que corresponde al Servicio Jurídico Central la emisión de informe de legalidad, cuando se trate de proyectos de convenio

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



que se suscriban entre la Administración General de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas, y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas.

II.- OBJETO.

La reciente aprobación del Decreto 275/2020, de 9 de diciembre, por el que se establece la organización y régimen de funcionamiento del Organismo Pagador de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el País Vasco, y la consiguiente derogación del anterior Decreto 194/2006, de 3 de octubre, por el que se constituye el Organismo Pagador, ha hecho necesario actualizar los convenios de colaboración suscritos en el año 2006 con las Diputaciones Forales, con un doble objetivo:

- Por una parte, adaptar el contenido de los convenios al nuevo Decreto 275/2020, anteriormente citado.
- Por otra parte, se ha visto la necesidad de precisar las tareas que se delegan en las Diputaciones Forales, distinguiéndolas de otras funciones técnicas que realizan como oficinas liquidadoras oficiales en la función de pago, así como para reforzar el sistema de supervisión de la tarea delegada que le corresponde llevar a cabo al Organismo Pagador.

Por consiguiente, el objeto primordial del convenio es actualizar la delegación de funciones que se ha venido realizando por parte del Organismo Pagador de los fondos FEAGA Y FEADER en favor de las 3 Diputaciones Forales.

III - COMPETENCIA.

La competencia para la firma del convenio de referencia por parte de la Administración General de la CAPV deriva de la competencia que tiene atribuida la Comunidad Autónoma del País Vasco por el artículo 10.9 del Estatuto de Autonomía , que le otorga competencia exclusiva en

agricultura y ganadería, y por el artículo 10.25 del mismo texto legal , que le otorga competencia exclusiva para la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Por lo que hace referencia a las Diputaciones Forales, y a pesar de que se trata de funciones delegadas, hay que hacer mención a que los órganos forales disponen de competencia de desarrollo y de ejecución sobre la materia agrícola y ganadera, en virtud de lo previsto por el artículo 7.b) 1 y 2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

También hay que tomar en consideración que los Decretos 367/1998, 368/1998, y 368/1998, de traspaso de competencias a los territorios históricos, amplían las funciones de estos últimos con respecto a la gestión de las ayudas directas financiadas con cargo al Feoga-Garantía. A pesar de ello, algunas de estas funciones han sido asumidas, por mor de la normativa europea, por el Organismo Pagador, por lo que solo pueden ser atribuidas a los órganos forales por medio de la delegación de funciones, a pesar de que algunas de estas funciones habían sido traspasadas a las Diputaciones Forales por los decretos de transferencias citados.

Por otro lado, el convenio de colaboración que se informa encuentra acomodo en el Decreto 275/2020, de 9 de diciembre, que determina que las actividades realizadas por las Diputaciones Forales que, correspondiendo al Organismo Pagador, se asuman por las Diputaciones Forales, en virtud de delegación, se articularán a través del oportuno convenio de colaboración.

IV.-TRAMITACION DEL CONVENIO. –

En aplicación de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, se hace necesario incorporar al expediente, el informe de la Oficina de Control Económico, al tratarse de una propuesta de acuerdo de contenido económico, a pesar de que los cambios introducidos en la delegación de funciones no tengan repercusión económica.

Por lo que respecta a la aprobación del convenio, corresponde hacerlo al Consejo de Gobierno, en virtud de lo previsto en el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. A estos efectos, se ha incorporado al expediente la propuesta de

aprobación del convenio por parte del Consejo de Gobierno, y se ha facultado a la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente para su suscripción.

El artículo 18 e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno establece que corresponde al Gobierno Vasco *“Autorizar y, en su caso, aprobar convenios de la Comunidad Autónoma con los Territorios Históricos Forales o con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. Estos convenios deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos. ”*

Por tanto, se hace necesario comunicar al Parlamento Vasco el texto de los convenios con posterioridad a su aprobación por el Consejo de Gobierno, y con anterioridad a su suscripción (artículo 63 1. a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril).

Con relación a la necesidad de publicación del convenio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, resulta necesaria su publicación en el BOPV, habida cuenta de que el presente convenio pudiera afectar el régimen de derechos y obligaciones de la ciudadanía.

V. NATURALEZA JURIDICA. -

Los convenios de colaboración tienen como nota característica, contribuir a un fin común de interés público en los que hay una cooperación conjunta entre diversas entidades. Por tanto, el convenio se adecua plenamente a la definición plasmada en el artículo 47 1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que determina que son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependiente de las Universidades públicas, o con sujetos de derecho privado para un fin común. Por consiguiente, tratándose de un convenio en el que intervienen diferentes Administraciones Públicas, nos encontramos ante un convenio de los previstos en el artículo 47.2 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La delegación de funciones que se arbitra a través del convenio de colaboración encuentra su fundamento en el Reglamento 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de

diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común, que en su artículo 7 prevé la posibilidad de que se puedan delegar las tareas del Organismo Pagador, con excepción de los pagos.

Esta misma posibilidad de delegación está prevista, con mayor profusión, en el artículo 3.1 del Reglamento Delegado (UE) nº 907/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro, que dispone textualmente lo siguiente:

“Los organismos pagadores podrán delegar sus competencias al respecto en organismos de intervención que cumplan las condiciones de autorización fijadas en el anexo I, punto 1.C, del presente Reglamento o intervenir a través de otros organismos pagadores.”

En el Anexo I, punto C del Reglamento Delegado (UE) nº 907/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014, se determina expresamente que en caso de que el Organismo pagador delegue alguna de las tareas en otro órgano, en virtud del artículo 7 del Reglamento (UE) nº 1306/2013, deberá cumplir una serie de condiciones que se expresan en el mencionado anexo. En todo caso, se exige que se celebre un acuerdo escrito entre el Organismo Pagador y el órgano delegado (en este caso las Diputaciones Forales) en el que se especifiquen las tareas que se delegan y las informaciones y justificantes que deben presentarse al Organismo Pagador. El convenio de colaboración que se informa viene a materializar la mencionada previsión, y constituye el instrumento necesario para que la delegación de actividades pueda ser llevada a efecto.

De igual modo, los artículos 13 y 16, respectivamente, del Decreto 275/2020, de 9 de diciembre, por el que se establece la organización y régimen de funcionamiento del Organismo Pagador de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el País Vasco, determinan que las actividades realizadas por las Diputaciones Forales en virtud de la citada delegación, se articularán a través del oportuno convenio de colaboración.

Por lo que respecta a las actividades a delegar, recordemos que el artículo 7 del Reglamento 1306/2013, limita las actividades a delegar, al establecer que no se podrán delegar los pagos. El Decreto 275/2020, de 9 de diciembre, es respetuoso con esta limitación del Reglamento 1306/2013 al determinar en su artículo 12, para los fondos FEAGA, que el Organismo Pagador desarrollará directamente la función de autorización de pagos. Idéntica previsión se realiza en el artículo 15 de la misma norma con respecto a los fondos FEADER. La función de las Diputaciones Forales como oficinas liquidadoras ha de deslindarse de la de autorización de los pagos, que queda reservada al Organismo Pagador, por cuanto la primera es una simple labor de carácter material.

Las actividades a delegar, vienen especificadas en el mencionado Decreto 275/2020, de 9 de diciembre (artículo 13 para los fondos FEAGA y artículo 16 para los fondos FEADER) y, son, en ambos casos, las siguientes:

- Información y asesoramiento a las personas agricultoras y ganaderas.
- Recepción de solicitudes.
- Ejecución de controles administrativos y de campo.

Se considera que la actividad delegada en el borrador de convenio, es respetuosa con el ordenamiento de la Unión Europea, por cuanto no afecta a la autorización de pagos. A este respecto, el Decreto 275/2020, de 9 de diciembre, establece en su artículo 4 que las funciones de ejecución de pagos, de contabilidad de los pagos y el servicio de auditoría interna, serán servicios y funciones que realizará el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin posibilidad de delegación. Por tanto, las actividades delegadas en el convenio de colaboración que se informa son acordes con las previstas en el Decreto 275/2020, si bien su redacción no resulta totalmente coincidente.

Puede sorprender que en las ayudas financiadas con cargo al fondo FEADER que son gestionadas por las Diputaciones Forales, la misma Diputación concede mediante resolución, tanto la parte de ayuda que corre con cargo a su presupuesto, como la concedida por el fondo FEADER, cuando, la autorización de pagos corresponde al Organismo Pagador. Esto es así, porque el Decreto 275/2020 (artículo 17), prevé que los órganos forales de los territorios históricos, respecto de las ayudas de desarrollo rural por ellos gestionadas, resolverán mediante

una única resolución las solicitudes de ayuda, tanto de la parte financiada por la diputación foral, como de la parte financiada por el FEADER. Lo mismo ocurre con el abono de estas ayudas, puesto que el artículo 17.2 del Decreto 275/2020 establece que el órgano foral abonará la totalidad de la ayuda, incluida la parte con cargo al FEADER, solicitando posteriormente al Organismo Pagador el reembolso de la parte de los fondos europeos.

Por lo que respecta a las funciones que realizan las Diputaciones Forales como oficinas liquidadoras de los pagos, hay que resaltar que es una labor diferenciada de las actividades delegadas. Estas oficinas liquidadoras están previstas en el Punto 2 B del Anexo I del Reglamento Delegado (UE) 907/2014, que determina lo siguiente:

"El organismo pagador adoptará los procedimientos necesarios para garantizar que los pagos se abonan únicamente en cuentas bancarias pertenecientes a los beneficiarios o a sus cesionarios. El pago será efectuado por la entidad bancaria del organismo pagador o, según proceda, por una oficina liquidadora oficial ..."

Por consiguiente, está previsto que la labor material del pago se pueda realizar, bien directamente por el Organismo pagador, o a través de una oficina liquidadora, en este caso la Diputación Foral respectiva, que realiza la labor material del abono de la ayuda, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 13.2 del Decreto 275/2020, de 9 de diciembre que dispone lo siguiente:

"Los Órganos Forales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, como Oficina Liquidadora Oficial del Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco, procederán a ingresar los importes de las ayudas concedidas a las personas beneficiarias, en cumplimiento de la resolución de ejecución de pago emitida por el Director del Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme se dispone en el artículo 4 del presente Decreto."

Por otra parte, el Convenio que se informa especifica claramente diversos aspectos relacionados con la supervisión de las actividades delegadas, lo cual resulta acorde con lo previsto en el Anexo I, punto C del Reglamento Delegado (UE) nº 907/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014, donde se establecen las condiciones de la delegación, y con el Decreto 275/2020, que

tiene entre sus principales objetivos, la supervisión previa de los pagos por el Organismo Pagador.

VI.- CONTENIDO DEL CONVENIO. -

El convenio que se propone incluye todas las especificaciones indicadas en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Los compromisos adquiridos entre las partes quedan correctamente reflejados en los diferentes extremos del articulado. No obstante, vamos a hacer algunas puntualizaciones al objeto de intentar mejorar el texto del mismo.

1.- El título del convenio resulta excesivamente prolijo. Parece oportuno que su título se reduzca en estos términos: *"Convenio de colaboración entre el organismo pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Diputación Foral de ... que tiene por objeto la delegación de actividades con respecto a las ayudas financiadas con cargo a los fondos europeos FEAGA Y FEADER."* De este modo, al eliminarse la base jurídica de la delegación, se facilita su lectura, y dicha base jurídica puede exponerse, con algo más de detalle, en la parte expositiva.

2.- Conviene incluir en la parte expositiva del convenio que el objeto primordial del mismo es delegar las funciones que corresponden al Organismo Pagador a favor de las Diputaciones Forales, en virtud de lo previsto en el artículo 7 del Reglamento 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común, y conforme a las previsiones del Anexo I, punto C del Reglamento Delegado (UE) nº 907/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014. No existe alusión a dicha delegación en la parte expositiva del convenio, cuando es su objeto principal. Por otra parte, la referencia, en el punto quinto, al decreto de transferencias a favor de las diputaciones forales, podría omitirse, habida cuenta de que no es un elemento primordial del convenio.

3.- Las funciones delegadas por el Organismo Pagador en favor de las Diputaciones Forales resultan coincidentes para los fondos FEAGA y FEADER. En ambos casos, se incluye una delegación abierta cuando se expresa en la parte final: *"Cualquier otra tarea que en el marco de las citadas actividades establezca el Organismo Pagador"*. Se trata de una cláusula excesivamente abierta que debería, bien suprimirse, bien concretarse en alguna medida, para que no se produzca una inseguridad jurídica. Hay que tomar en consideración que algunas de

las funciones del Organismo Pagador resultan indelegables (artículos 4, 12 y 15 del Decreto 275/2020, de 9 de diciembre, por el que se establece la organización y régimen de funcionamiento del Organismo Pagador) y que las funciones a delegar se encuentran tasadas en dicho Decreto 275/2020.

4.- Clausula Segunda, Punto 5. Se expresa que la Diputación Foral actuará como Oficina Liquidadora, de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 275/2020, de 9 de diciembre. Este artículo se refiere a que la función de autorización de pagos se desarrollará directamente por el Organismo Pagador. Sin embargo, se omite toda referencia al artículo 13.2 del Decreto 275/2020, que expresamente determina: *"Los órganos forales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, como Oficina Liquidadora Oficial del Organismo Pagador procederán a ingresar..."*. Por tanto, parece más adecuada una referencia a tal precepto.

5.- Clausula Tercera, Punto 3.Pago. Este punto resulta coincidente en su contenido con el artículo 17.1 del 275/2020, de 9 de diciembre, por lo que puede eliminarse, ya que no aporta ningún elemento adicional, y puede producir confusión. En caso de que se considere conveniente mantener este punto para facilitar la comprensión del texto, parece más adecuado que su redacción sea coincidente con la del artículo 17.1 del Decreto 275/2020.

6.-Clausula cuarta y decimoprimer. La primera se refiere a la coordinación técnica entre los Jefes de Servicio de las Diputaciones Forales y el Organismo Pagador. La decimoprimer constituye un comité de seguimiento del convenio, aunque no se le denomine como tal. Parece más adecuado la refundición de ambos elementos en un única clausula, o, en todo caso, que las dos clausulas sean consecutivas en el texto, al tratar ambas de tareas de coordinación y seguimiento.

7.- Clausulas quinta y decimosegunda. Ambas se refieren al envío de información por parte de las Diputaciones Forales al Organismo Pagador. Se propone aunar ambas clausulas en una, en dos párrafos independientes, debido a su conexión.

8.- Por lo que respecta a la vigencia ilimitada del convenio, prevista en la cláusula decimocuarta, va en contra de lo establecido en el artículo 49 h) de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Publico, que determina lo siguiente:

“h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.”

Se hace preciso resaltar que la regulación de los convenios administrativos contenida en los artículos 47 a 53 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se aplica a todas las Administraciones Públicas, dado que se trata de preceptos básicos, dictados principalmente al amparo del título competencial derivado del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como expresamente se dice en la Disposición final 14ª de la LRJSP.

A la vista de esta Ley, ya no es posible suscribir convenios de duración indefinida. El convenio tiene que tener en todo caso una duración predefinida por su clausulado, o que se derive del mismo, y esta no podrá ser superior a cuatro años. No obstante, es posible establecer una duración mayor, siempre y cuando así se haya previsto “normativamente”. No parece que sea este el caso, puesto que no tenemos información de que exista tal previsión normativa.

Por tanto, ha de modificarse la cláusula decimocuarta, estableciéndose un plazo de vigencia máximo de cuatro años. No obstante, puede preverse que los firmantes del convenio acuerden la prórroga del mismo por otro plazo máximo de cuatro años, en cualquier momento antes de su finalización.

Por último, parece oportuna una observación que no afecta al texto del convenio, sino que a la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno que se acompaña a aquel. En la parte expositiva de la propuesta de acuerdo (primer párrafo), se da cuenta de que las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, asumen determinadas funciones del Organismo Pagador relativas a parte del servicio técnico y a la autorización de pagos. Entendemos que se trata de una errata, puesto que dichas funciones habían sido asumidas por los órganos forales en el anterior convenio de colaboración, pero no en este.

CONCLUSION

Se informan favorablemente los convenios de colaboración entre el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Guipúzcoa, en relación a la delegación de actividades con respecto a las ayudas financiadas con cargo a los fondos europeos FEAGA Y FEADER, salvo en lo que respecta a la duración prevista del convenio a la que se refiere la cláusula decimocuarta.

Este es mi informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.