



## **INFORME DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE DECRETO DE AYUDAS A LA CREACIÓN, ADAPTACIÓN O EQUIPAMIENTO DE INMUEBLES DESTINADOS A SER ALOJAMIENTO PARA EL PERSONAL TEMPORERO QUE PRESTE SERVICIOS EN EL SECTOR AGRARIO.**

77/2019 DDLCN - IL

### **I. INTRODUCCION.**

1. Por el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Proyecto de Decreto de referencia.

2. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, conforme a lo previsto en el artículo 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y a través del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se emite el presente informe, en base a las funciones encomendadas a dicho Servicio por el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

### **II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO.**

#### **A) Aspectos Generales:**

##### **a) Objeto**

3. El Proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto, tal y como se expresa en su artículo primero, establecer y regular el régimen de ayudas a la construcción, reforma, acondicionamiento, mejora o equipamiento de inmuebles destinados a ser alojamiento para personas trabajadoras que presten servicios de temporada en explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma del Euskadi, en lo sucesivo denominado "personal temporero".

##### **b) Competencia**

#### **4. - *Estado-Comunidad Autónoma:***

5. La iniciativa examinada constituye el ejercicio de la potestad reglamentaria en una materia sobre la que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida competencia exclusiva en base al artículo 10.9 EA (Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la



economía). El ejercicio competencial en base a dicho título está limitado por la existencia del título concurrente correspondiente al Estado, al que hace referencia expresa el texto estatutario, es decir, el previsto en el artículo 149.1.13ª CE, por el que se le atribuye la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

6. En relación a los títulos señalados se puede concluir que el Proyecto se ajusta al sistema constitucional de reparto y ejercicio de competencias en la materia regulada entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

7. Junto al título autonómico examinado confluye igualmente el referente a las condiciones técnicas de los inmuebles y establecimientos dedicados al alojamiento de trabajadores temporeros que se engloba en el artículo 10.31 EA, que atribuye la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de vivienda, y el referido a asistencia social, comprensivo de las actuaciones en materia de servicios sociales, al que se refiere el artículo 10.12 EA.

*- Comunidad Autónoma-Territorios Históricos:*

8. La iniciativa examinada debe entenderse conforme al esquema de reparto de competencias y funciones existente en dicha materia entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos Forales de los Territorios Históricos, plasmado en el artículo 7 b) 2 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", según la interpretación realizada por la Comisión Jurídica Asesora en sus DDJCA nº 21/1999, 4/2000, 41/2002, al entenderse en el presente caso que la regulación proyectada trasciende el interés propio de cada uno de los Territorios Históricos por lo que su consecución requiere un tratamiento normativo uniforme.

*- Competencia funcional del Departamento promotor.*

9. La competencia funcional del Departamento promotor, en relación con su intervención en la elaboración y tramitación del Proyecto de Decreto, se sustenta en el artículo 7.1 del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y se desarrolla, en el Decreto 74/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.

b) Tramitación.

*- General*

10. El examen del procedimiento seguido en la elaboración del proyecto se efectúa a la luz de los criterios y requisitos indicados en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPEDCG).

11. En este sentido, se incorporan en la documentación remitida, las Órdenes de inicio del expediente y de aprobación del Proyecto, respectivamente.

12. Se adjunta igualmente una Memoria económica que incluye una descripción de los antecedentes y justificación de la disposición en términos económicos y un análisis del impacto económico de la misma.

13. Se constata en el desarrollo del procedimiento de elaboración, el sometimiento del Borrador del Proyecto al trámite de información y participación pública, abierto a todas aquellas instituciones públicas y personas físicas, así como organizaciones, entidades o asociaciones que puedan considerarse afectadas por esa futura regulación normativa, publicándose asimismo en el portal web de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El Borrador ha sido remitido a los Departamentos de la Administración General de la CAPV afectados por su contenido.

14. Se ha cumplimentado igualmente el trámite de audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupan y representan a los ciudadanos afectados y cuyos fines guarden relación directa con su objeto; a través de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos; UAGA; Cáritas Diocesanas; Sindicatos; Federaciones; Ayuntamientos y Asociaciones, habiéndose presentado alegaciones por parte de los órganos y entidades consultadas. Se adjunta un informe con el resultado de dicho trámite, incluyendo alegaciones realizadas y modificaciones operadas como resultado de las mismas.

15. Se incorporan al expediente los informes de EMAKUNDE; del Departamento de Cultura y Política Lingüística; e Informe de la Evaluación de impacto del género.

16. Se incluye un Informe jurídico del Departamento promotor, al que nos remitimos, en el que se analiza el objeto del Proyecto, su contenido y los aspectos de orden competencial y procedimental, así como los relativos al cumplimiento entre otros aspectos de las exigencias derivadas de la legislación comunitaria, concluyendo con una opinión favorable sobre su contenido.

17. En dicho informe se aprecia la ausencia del Informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, creada por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, a la que corresponde la función de participar en la elaboración de anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general mediante la emisión de dicho informe preceptivo cuando afecten a competencias propias de los municipios. En tanto en cuanto el contenido de la disposición, pudiera afectar a dichas competencias será exigible cumplimentar el indicado trámite.

18. Se hace mención en el expediente remitido a la necesidad de remisión del Borrador de la disposición a Informe del Consejo Económico y Social Vasco, y de Landaberri, sin que se acrediten dichos trámites ni el resultado de los mismos.

19. Por último, el expediente debe incorporar, con carácter previo a su aprobación, el informe de la Oficina de Control Económico, en el que se analice la adecuación del Proyecto al régimen presupuestario y de ejecución de gasto vigente.

20. En consecuencia, el examen de la documentación aportada en el expediente permite concluir la existencia de un proceso de elaboración normativa, con un desarrollo adecuado de las

previsiones generales en materia de elaboración de disposiciones generales, en que se aprecia las carencias anteriormente descritas que deberían ser corregidas con carácter previo a la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

- Cumplimiento requisitos normativa comunitaria

21. Entre las ayudas previstas en el Proyecto, se incluyen subvenciones a personas privadas, tanto físicas como jurídicas, en las cuantías y porcentajes previstos, que pudieran ser consideradas como ayudas de estado.

22. Bajo la premisa prevista en el artículo 107.1 del tratado TFCE, se instaura el principio general de prohibición de las ayudas estatales en los siguientes términos “Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”. Los apartados 2 y 3 del citado precepto contienen las excepciones a la aplicación de dicho principio.

23. Se fija a tal fin como sistema de control un procedimiento de comunicación previa obligatoria a través del artículo 108.3, a efectos de analizar la compatibilidad de los programas de ayudas con la normativa comunitaria, estableciendo no obstante el artículo 109 la posibilidad de que sean fijadas en la forma que se determina, las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.

24. En este sentido, la parte expositiva del Reglamento (UE) 1408/2013, de la Comisión de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las “ayudas de *minimis*” en el sector agrícola, indica que “la financiación estatal que cumple los criterios del artículo 107, apartado 1, del Tratado constituye ayuda estatal y debe notificarse a la Comisión en virtud del artículo 108, apartado 3, del Tratado. No obstante, en virtud del artículo 109 del Tratado, el Consejo puede determinar las categorías de ayuda que quedan exentas de esta obligación de notificación. De acuerdo con el artículo 108, apartado 4, del Tratado, la Comisión puede adoptar reglamentos relativos a dichas categorías de ayudas estatales. En virtud del Reglamento (CE) 994/98, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 109 del Tratado, que las ayudas de *minimis* podían constituir una de dichas categorías. Sobre esa base, se considera que las ayudas de *minimis*, entendiéndose como tales las que se conceden a una única empresa durante un cierto espacio de tiempo y no superan una cantidad fija determinada, no cumplen todos los criterios que establece el artículo 107, apartado 1, del Tratado, y por lo tanto, no están sujetas al procedimiento de notificación”.

25. En relación con el carácter e importe de las “ayudas de *minimis*”, entre las que se pueden incluir las incluidas en el Proyecto descritas anteriormente, el artículo 3 del Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*, dispone que “1. Se considerará que las medidas de ayuda que cumplan las condiciones establecidas en el presente Reglamento no reúnen todos los criterios del artículo 107, apartado 1, del Tratado, y, por consiguiente, estarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado”.

2. *El importe total de las ayudas de minimis concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 200 000 EUR durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.*

26. En consecuencia, existe una presunción aplicable al caso presente de que las “ayudas de *minimis*” no distorsionan la competencia ni constituyen una amenaza para el mercado interior y, por tanto están exentas de la obligación de notificación

e) Examen del Borrador del Proyecto de Decreto

- Antecedentes

27. Tal y como se indica en la parte expositiva del texto, el fundamento de la disposición se centra en el cumplimiento de la responsabilidad que concierne a los poderes públicos en materia de servicios sociales de promover los recursos financieros, técnicos y humanos que permitan la promoción de dichos servicios, a la que se refiere el artículo 3 de la Ley 5/1996, de 18 octubre, de servicios sociales, en la que se insta a fomentar la participación en dicha tarea de la iniciativa privada sin ánimo de lucro.

28. Con tal finalidad fue aprobado el I Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero 2004-2007, por la Mesa Interinstitucional de Trabajo Temporero, presidida por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, y se elaboró el marco jurídico adecuado para su ejecución, que implicaba las acciones a desarrollar en los municipios rurales, servicios relacionados con la mejora de la calidad de vida. Entre los objetivos del Plan se encontraba el de iniciar actuaciones dirigidas a incrementar y mejorar la red de alojamientos para personas temporeras y garantizar unas condiciones laborales y de alojamiento digno y orientado a la integración de los trabajadores de temporada durante su estancia en nuestro país, así como establecer la posibilidad de ayudas y subvenciones en materia de creación de alojamientos para personal temporero.

29. El II Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero 2008-2012, fue aprobado el 19 de diciembre de 2007 y el III Plan 2013-2016, el 17 de abril de 2013 por la Mesa Interinstitucional de Trabajo Temporero.

30. Una vez realizada la evaluación de la aplicación del III Plan, se consideró necesario dar continuidad a las acciones previstas en el mismo, lo que motivó la aprobación el 10 de julio de 2017, del IV Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero 2017-2020.

31. El IV Plan mantiene como objetivo prioritario la planificación de las actuaciones en torno al temporero, centradas en el cumplimiento de unos requisitos mínimos de los inmuebles utilizados, tanto en cuanto al número al número de plazas como a sus condiciones de habitabilidad, premiando en este sentido el reconocimiento de las buenas prácticas, tanto laborales como sociales, que aplican las explotaciones agrarias a la hora de contratar al personal temporero, a través de la consecución de una certificación (Huella del Vino), en tal sentido.

32. En el impulso de dicho Plan, se considera necesario proseguir con los sistemas de ayudas destinadas a tal fin y que tienen su respaldo en el Decreto 62/2007, de 17 de abril, que establece las ayudas a los alojamientos destinados a las personas trabajadoras que presten servicios de temporada en el sector agropecuario, y regula el programa subvencional destinado a la construcción, acondicionamiento o mejora de alojamientos destinados a alojar personas trabajadoras que presten servicios de temporada en explotaciones agropecuarias de la

Comunidad Autónoma del País Vasco, con el fin de conseguir un alojamiento digno y orientado a la integración de los trabajadores de temporada durante su estancia en el País Vasco.

33. La experiencia en la aplicación del citado Decreto, junto a la necesaria adecuación del mismo a los Planes aprobados, a la normativa en vigor en materia de régimen subvencional y procedimiento administrativo, y a las nuevas necesidades existentes, exigen la adaptación de su contenido, que se lleva a cabo a través de la aprobación del nuevo proyecto, que implicará la sustitución y derogación de aquel.

- Texto articulado.

34. El texto se estructura en una parte expositiva, veintitrés artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

35. El artículo 1, expresa en su apartado primero el objeto de la disposición, al que ya nos hemos referido anteriormente: “establecer y regular el régimen de ayudas a la construcción, reforma, acondicionamiento, mejora o equipamiento de inmuebles destinados a ser alojamiento para personas trabajadoras que presten servicios de temporada en explotaciones agrarias de la CAE”.

Su apartado segundo delimita el carácter y concepto de las ayudas otorgadas, en relación con las previsiones de la legislación comunitaria, calificándolas como “ayudas de minimis”, con los efectos inherentes a dicha calificación a los que ya hemos hecho referencia “*las subvenciones del presente decreto tienen el carácter de «ayudas de minimis» de acuerdo con lo establecido en Reglamento (UE) nº 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola, o el que le sustituya*”.

36. El artículo 2, regula el ámbito objetivo de aplicación del Decreto, es decir, señala aquellas actividades objeto de subvención, a las que se refiere el artículo 1, con la finalidad de garantizar en todo caso condiciones de alojamiento digno, que permitan la integración del personal temporero durante su estancia en el CAPV. Por su parte el artículo 3, incluye entre las posibles beneficiarias, a personas físicas o jurídicas, ya sean estas últimas públicas o privadas.

37. El artículo 4, incluye entre los costes subvencionables, de forma expresa, los gastos de honorarios profesionales, fijando un máximo de un 10% del coste subvencionable, y los gastos de mobiliario y utillaje.

Dicho precepto incluye en su apartado segundo una mención de carácter recordatorio, relativa a la necesidad y obligación por los beneficiarios de respetar las disposiciones sobre contratación pública, en la tramitación de los correspondientes contratos vinculados a la actuación o proyecto a desarrollar, cuya ubicación pudiera trasladarse al precepto relativo a obligaciones de los beneficiarios. En su redacción, podría prescindirse de las referencias a la trasposición de directivas, que va implícita en la ley nacional.

38. El artículo 6, regula los requisitos para obtener la condición de persona beneficiaria, por remisión a lo previsto en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones, y los del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Sin embargo, la enumeración expresa que realiza no se corresponde con la literalidad de los preceptos legales citados, lo que aconseja, bien no realizar una enumeración expresa, bien

efectuarla de forma literal, o bien incluir los criterios compatibles con las normas legales citadas sin referencia expresa a las mismas.

39. El artículo 7, sobre solicitudes y documentación, instaura la obligación de presentación de la solicitud de forma electrónica, lo que contribuye a la agilización del procedimiento de concesión.

40. El artículo 8, se refiere al plazo y la convocatoria, disponiendo que existirá una convocatoria anual, que señalará entre otros aspectos el inicio del plazo de presentación de solicitudes y la dotación global máxima de fondos destinados.

41. El artículo 10, determina los criterios generales de valoración, para la evaluación de las solicitudes y fijación de la cuantía de las ayudas.

Por relación a las previsiones del Decreto 62/2007, el Proyecto estructura los criterios en función de tres factores, a saber, 1) Ubicación, 2) Persona promotora, y 3) Proyecto.

En lo que respecta al criterio de Persona promotora, se establece la diferencia entre entidades privadas y entidades públicas. En ambos casos se incluye como criterio de valoración el estar la entidad solicitante acogida al programa de temporero agrario establecido en el Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero vigente. Y, para el caso de entidades privadas se incluyen además los siguientes subcriterios: a) Ser agricultor o agricultora a título principal, y b) Ser mujer agricultora titular o cotitular de una explotación agraria.

En lo que respecta al criterio de Proyecto, se mantienen los valores relativos a a) Número de plazas destinadas al alojamiento, y b) Relación más favorable entre coste y plazas.

42. El artículo 11, sobre cuantía de la ayuda, prevé con carácter general un incremento de un diez por ciento del importe de la subvención hasta un 60% de la inversión o gasto subvencionable.

Dicho porcentaje puede aumentarse, con los límites inherentes al carácter de las ayudas, en un 10% para el caso de solicitantes que sean personas jóvenes agricultoras, un 15% para el caso de mujeres agricultoras titulares o cotitulares de la explotación agraria, que cumplan los requisitos previstos expresamente en la norma, y un 20% cuando las solicitantes sean entidades públicas.

43. Los artículos 12 y 13, regulan la gestión de las ayudas y el procedimiento de adjudicación y cuantificación.

En este punto es preciso indicar que se ha producido un cambio significativo respecto a lo previsto en el Decreto 62/2007, que afecta básicamente al procedimiento de adjudicación, y por ende, a la resolución de las solicitudes y a la propia gestión de las ayudas.

Se propone un sistema de concurrencia sucesiva. Lo que implica que desaparece el procedimiento de concurrencia competitiva, en el que a través de una convocatoria pública se comparan y puntúan todas las solicitudes, siendo sustituido por un procedimiento de concurrencia sucesiva en el que las ayudas se adjudican de forma ordenada en función de la fecha de presentación hasta el agotamiento total de los fondos previstos, debiendo indicarse como aspecto trascendente que la solicitud debe entenderse completa para la asignación de un orden determinado en la lista de solicitantes.

Ello afecta directamente al procedimiento de resolución, que pasa de ser una resolución única a resoluciones individuales por cada solicitud.

Tal aspecto tiene igualmente trascendencia en la gestión de las ayudas en lo que afecta a la evaluación y cuantificación de las mismas, que se atribuye directamente a los técnicos de la Dirección correspondiente, en detrimento del órgano *ad hoc* existente, a través de la Comisión de valoración, órgano colegiado al que correspondía dicha función.

En este sentido, y entendiendo las razones de agilidad del procedimiento de evaluación que pueden justificar la desaparición de dicha Comisión, consideramos conveniente no obstante se valore su permanencia, no tanto con la función de valoración de cada solicitud individual, sino como órgano encargado de instaurar criterios comunes de actuación, resolver dudas del procedimiento, asesorar a los servicios gestores directos, y analizar con un criterio común e independiente del propio servicio gestor las reclamaciones o recursos que se puedan plantear, velando por la transparencia del proceso.

44. El artículo 18, regula el pago de la ayuda, e introduce como novedad la posibilidad de pagos parciales, dos por cada ejercicio, en relación con la existencia de un pago único previsto en el Decreto 62/2007, lo que entendemos beneficioso para las personas solicitantes.

45. El texto contiene diversos preceptos de carácter instrumental, necesarios para la correcta aplicación de sus previsiones, de orden procedimental; relativos obligaciones de los beneficiarios; plazos de ejecución y aplazamientos; justificación de la inversión o gasto; alteración de condiciones de la subvención; subcontratación; desistimiento y renuncia; incumplimiento y reintegro de ayudas; compatibilidades y protección de datos; todos ellos adecuados a la finalidad de la disposición.

### III. CONCLUSION.

46. Se informa favorablemente, con las observaciones contenidas en el presente informe, el Proyecto de Decreto de ayudas a la creación, adaptación, o equipamiento de inmuebles destinados a ser alojamiento para el personal temporero que preste servicios en el sector agrario.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.