



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ALIMENTACIÓN, DESARROLLO RURAL, AGRICULTURA Y PESCA.

35/2025 IL – DDLCN
DNCG_DEC_1795/25_15

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 15 de abril de 2025, la Dirección de Servicios del Departamento Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de decreto enunciado en el encabezamiento.

El expediente de elaboración del decreto ha sido dado de alta en el aplicativo Tramitagune con el número DNCG_DEC_1795/25_15, y, conforme a lo establecido en el artículo 11.3 del Decreto 144/2017, se incluye el expediente completo de la iniciativa. Ese expediente está formado por los documentos prevenidos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

En concreto, se acompañan los siguientes documentos:

- Orden de 24 de febrero de 2025, de la Consejera de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación del proyecto de decreto.



- Informe de la Dirección de Autogobierno, de 25 de febrero de 2025, relativo al marco competencial que motiva la modificación del decreto de estructura orgánica y funcional.
- Publicaciones en el BOE y en el BOPV del Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral.
- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, suscrita con fecha 5 de marzo de 2025.
- Orden de la Consejera de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, de 5 de marzo de 2025, de aprobación previa del proyecto de decreto.
- Memoria económica, suscrita con fecha 3 de marzo de 2025.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios, de fecha 5 de marzo de 2025.
- Escrito fechado el día 6 de marzo de 2025, de la Dirección de Servicios del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, por el que comunica que no se realizan observaciones a la modificación del decreto objeto de tramitación.
- Comunicación de 7 de marzo de 2025, de la Junta Asesora de Contratación Pública, por la que se participa que el proyecto de decreto no tiene incidencia en ninguna cuestión propia de la contratación pública.
- Informe de 11 de marzo de 2025, de la Dirección de Servicios del Departamento de Cultura y Política Lingüística, de no realización de observaciones.
- Escrito de 19 de marzo de 2025, de la Dirección de Servicios del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, por el que se comunica la inexistencia de observaciones al proyecto de decreto.
- Comunicación de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, de 24 de marzo de 2025, de la no realización de observaciones.
- Informe emitido por Emakunde, con fecha 25 de marzo de 2025.

- Escrito de la Dirección de Servicios del Departamento de Movilidad Sostenible, de 26 de marzo de 2025, de inexistencia de observaciones.
- Informe de 29 de marzo de 2025, de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- Escrito de 2 de abril de 2025, por el que la Dirección de Servicios del Departamento de Justicia y derechos Humanos comunica la no formulación de alegaciones.
- Escrito de la Dirección de Servicios de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, de no formulación de alegaciones.
- Memoria sucinta de procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, realizada por la Asesoría Jurídica del Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, con fecha 15 de abril de 2025,

No se han aportado, a pesar de haber sido expresamente requeridos con fecha 5 de marzo de 2025, los informes de la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno, y de la Dirección de Empleo Público. Tal y como refiere la Memoria de procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, transcurrido el plazo previsto en el apartado 3 del artículo 16 de la Ley 6/2022, en aplicación del apartado 4 del mismo artículo, la tramitación ha continuado en ausencia de dichos informes.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 11.2, b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en ejecución de la competencia atribuida en el artículo 14-1, c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II.- ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general, que versa sobre materia organizativa y que innova el ordenamiento jurídico, integrándose en el mismo con la forma de decreto. Por lo tanto, es aplicable la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, y ello en consonancia con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

Consta el cumplimiento de las siguientes determinaciones de lo establecido en la Ley 6/2022: Así, la Orden de 24 de febrero de 2025, de la Consejera de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, ha acordado el inicio del procedimiento para la elaboración y la aprobación del proyecto de decreto. Y, posteriormente, ha sido formalizada la Orden de aprobación previa del proyecto que consta en la documentación.

Asimismo, se ha realizado la Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, elaborada por la Dirección de Servicios del departamento proponente, que incluye el análisis jurídico referido en el apartado 4 del artículo 15 de la LPEDCG. Así como la Memoria económica que analiza, básicamente, la incidencia económica del traspaso de funciones y servicios y la correlativa incorporación de crédito al Presupuesto General de la Comunidad Autónoma de Euskadi o CAE.

La Orden de inicio y el resto de documentos que conforman el expediente exponen adecuadamente los aspectos que ayudan a entender la racionalidad de la norma proyectada. El procedimiento de elaboración del proyecto de decreto se ha llevado a cabo en las fases y conforme a las normas que resultan de la Ley 6/2022. Por otra parte, consta en el expediente de tramitación de la norma la documentación exigida en dicha ley, y que se ha relacionado en el apartado anterior.

III.- COMPETENCIA

El proyecto de norma adquiere su fundamento último en la potestad autonómica de autoorganización administrativa, configurada por su carácter instrumental al servicio del entramado competencial sustantivo asumido por la CAE

a través de su Estatuto de Autonomía o EAPV, según se dispone su art. 10.2. Ello supone, en síntesis, que analizamos una propuesta de reglamento organizativo, pues es la facultad organizativa de la Administración la que se activa en este caso.

De conformidad con el artículo 10.2 EAPV citado, la Comunidad Autónoma del País

Vasco tiene competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto”.

El decreto que resulte aprobado modificará el Decreto 438/2024, de 11 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, actuando dentro del margen de discrecionalidad técnica que el legislador reconoce al ejecutivo en sus funciones directoras de la Administración Pública, en orden a adoptar la mejor opción organizativa de acuerdo con los principios que enuncia el artículo 103.1 de la Constitución.

En ese sentido, de conformidad con el precepto básico contenido en el artículo 5.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, “corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización”.

En definitiva y desde el punto de vista competencial, el proyecto es manifestación de la capacidad de la CAE para organizar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo.

IV.- OBJETO, ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

El proyecto de norma que se informa tiene por objeto, como se desprende de su título, la modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca.

La razón o motivo que impulsa dicha modificación, en definitiva el objetivo último de la misma, es, por una parte, la necesidad de adaptar la estructura orgánica del Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca a la normativa vigente tras el reciente traspaso de competencias de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral. Y, por otra, el cambio viene motivado por la necesidad de realizar ajustes para facilitar y garantizar una eficaz y eficiente gestión administrativa en cada una de las áreas. Debe decirse que solo se justifica esa necesidad de una forma general, sin que la documentación soporte de esta modificación ofrezca explicación detallada de las razones de cada uno de los cambios.

En lo que se refiere al traspaso de competencias, el Decreto 490/2024, de 23 de diciembre, publicado en el BOPV de 30 de diciembre de 2024, ha aprobado el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado- Comunidad Autónoma del País Vasco o CAPV de 16 de diciembre de 2024, en los términos establecidos en el Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, por el que se

han traspasado las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral, que, conforme al artículo 2, han quedado adscritos al Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7-o) de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Ese traspaso de funciones y servicios, que es efectivo desde el día 1 de abril de 2025, se ha concretado en:

- Traspaso de funciones y servicios relacionados con la gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre en el litoral del País Vasco.
- Traspaso de bienes, derechos y obligaciones.
- Traspaso de personal y puestos de trabajo.
- Transferencia del coste anual de las funciones y servicios traspasados.
- Entrega de documentación y expedientes de las funciones y servicios que se traspasan.

Los ajustes introducidos en las diferentes áreas de departamentales son, resumidamente, los que siguen:

Denominación de dos órganos del departamento: Viceconsejería de Pesca y Desarrollo Litoral, que pasa a denominarse Viceconsejería de Pesca, Puertos y Litoral; y Dirección de Desarrollo Litoral y Puertos, que se denominará Dirección de Puertos, Asuntos Marítimos y Litoral.

La función de gestión y coordinación en materia de sistemas de información, estadística, estudios y análisis pasa de estar atribuida a la Dirección de Servicios a ser una función de la Dirección del Gabinete.

Modificación de los apartados a), g) e i) de la Dirección de Agricultura y Ganadería, en relación con la digitalización de las estructuras productivas de las explotaciones agrarias, el desarrollo de la Ley 9/2022, de 30 de junio, de

protección de los animales domésticos, la inclusión de la materia de fertilizantes, y la eliminación de lo relativo al reconocimiento, registro y promoción de agrupaciones de productores agrarios.

Inclusión, entre las funciones de la Dirección de desarrollo Rural y Políticas Europeas, de dos apartados relativos a la gestión de algunas ayudas financiadas con fondos FEAGA y de ayudas cofinanciadas del segundo pilar de la PAC.

Ajuste de las funciones que afectan a la Dirección de Calidad y promoción Alimentaria, y a la Dirección de Política e Industria Alimentaria.

Y la incidencia del traspaso de competencias y servicios se traduce en la incorporación de funciones en la Viceconsejería de Pesca, Puertos y Litoral y en la Dirección de Puertos, Asuntos Marítimos y Litoral, en correspondencia con el traspaso aprobado por el el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV de 16 de diciembre de 2024, en los términos establecidos en el Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre.

En ese sentido, el proyecto de decreto ha recogido las observaciones realizadas al respecto en el informe de 25 de febrero de 2025, de la Dirección de Autogobierno, que se refieren a las funciones que deben quedar traspasadas a la Agencia vasca del Agua (URA), y que, por lo tanto, no deben figurar dentro de las funciones del Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca.

Examinado el contenido del proyecto de decreto, se considera que, con la salvedad que se realiza en el apartado siguiente, en general se adapta al área funcional atribuida al Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, por el artículo 19 del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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 a las funciones y servicios asumidos tras el reciente traspaso de competencias de la Administración del Estado a la

Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral.

V.- CONTENIDO.

El proyecto de decreto consta de parte expositiva, catorce artículos, una disposición adicional y una disposición final.

La parte expositiva recoge de una forma general la motivación de la modificación que se proyecta: por una parte, se realizan ajustes en la estructura departamental y, por otra, se verifica la adaptación necesaria tras el traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral.

Centrándonos en el reflejo en la estructura departamental de las funciones y servicios transferidos y, en particular, en las atribuciones de potestad sancionadora, se han detectado incorrecciones en la modificación propuesta.

Se trata de los artículos segundo, sexto, séptimo, decimosegundo y decimocuarto, que modifican, respectivamente los artículos 3, 6, 7, 13 del vigente decreto de estructura orgánica y funcional.

Resumiendo esas modificaciones, se realizan las siguientes atribuciones:

- **Artículo segundo.** Modifica el artículo 3-3 del Decreto 438/2024, dedicado a las funciones de la Consejera del departamento. Se incluye un nuevo subapartado sobre la **incoación y resolución de los expedientes sancionadores correspondientes a las infracciones muy graves tipificadas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.**
- **Artículo sexto.** Modifica el artículo 6 del decreto vigente, que se refiere a las funciones de las Viceconsejerías. Puesto que, de forma general, la

competencia sancionadora relativa a infracciones muy graves está residenciada en las Viceconsejerías, el cambio propuesto especifica la excepción de la atribución a la Consejera de las competencias sancionadoras antedichas.

- **Artículo séptimo.** Modifica el artículo 7-1, i) del Decreto 438/2024, referido a las funciones de las Direcciones del Departamento. En el texto vigente, se les atribuye la incoación y resolución de los expedientes sancionadores referidos a las infracciones leves y graves. Con la modificación propuesta, se excepcionan los casos en que la legislación sectorial lo atribuya a otro órgano y, específicamente, se excluye de su conocimiento las infracciones leves y graves tipificadas en la Ley 22/1988.
- **Artículo decimosegundo.** Modifica el artículo 13-1 sobre funciones de la Viceconsejería de Pesca, Puertos y Litoral. Añade los subapartados m) y n). Este último se refiere a la incoación y resolución de expedientes sancionadores por la comisión de infracciones leves y graves tipificadas en la Ley 22/1988, de Costas.

Esta regulación no es coherente con el traspaso de funciones realizado, ni con la calificación y tipificación de infracciones que realiza la Ley 22/1988.

El traspaso de funciones en materia sancionadora está recogido como sigue en el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV de 16 de diciembre de 2024:

B) Funciones y servicios de la Administración del Estado que se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

*Se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre en el litoral del País Vasco, respetando el régimen jurídico vigente, **las siguientes funciones y servicios** que, en el ámbito de la administración, la inspección y la potestad*

sancionadora, viene desempeñando la Administración General del Estado:

1. En relación con las **autorizaciones** de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles:

- a) Su gestión y otorgamiento.
- b) Su vigilancia y la tramitación e imposición de las **sanciones** que correspondan, así como la recaudación de las multas, **en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.**

2. La gestión y otorgamiento de **autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar**, así como la vigilancia y tramitación, imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, **en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.**

...

4. La **vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones** que correspondan, así como la recaudación de las multas, **en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales** mencionadas en el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

C) Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado.

...

3. La Administración General del Estado **se reserva el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre que no se refiera a las infracciones por incumplimiento de los títulos cuya gestión**

corresponda a la Comunidad Autónoma del País Vasco según lo previsto en los apartados B).1, B).2 y B).3.

D) Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco y formas de cooperación.

...

*4. En el aspecto funcional se podrán arbitrar fórmulas de colaboración para el mejor cumplimiento de las funciones de ambas Administraciones, sin perjuicio de las respectivas competencias, y, en particular, **en relación con el ejercicio de las potestades sancionadoras de las respectivas Administraciones.***

En resumen, se traspasa el ejercicio de la potestad sancionadora en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de los títulos demaniales. Y la Administración General del Estado se reserva el ejercicio de la potestad sancionadora referida al resto de infracciones.

Por ello, la referencia que realiza la propuesta de modificación del Decreto de estructura orgánica y funcional a las infracciones tipificadas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es incorrecta o incompleta, ya que, como hemos visto, la Administración General del Estado se ha reservado las funciones en materia sancionadora que no han sido expresamente transferidas. Funciones transferidas que son, exclusivamente, las que se refieren al incumplimiento de las condiciones en que se hayan otorgado las autorizaciones y las concesiones demaniales.

Por otra parte, yendo a la **Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Título V, Capítulo I)**, vemos que las sanciones que tipifica son leves y graves. **No se tipifican infracciones calificadas como muy graves.** Por ello, debe corregirse lo que corresponda en relación con la distribución de funciones en materia sancionadora de este ámbito sectorial, eliminando toda referencia a las

infracciones muy graves tipificadas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Pero es que, dentro de las infracciones calificadas como graves en el artículo 90 de la Ley de Costas, hay más conductas tipificadas que los incumplimientos de las condiciones de otorgamiento de los títulos demaniales. Y es que, como queda claro en el Acuerdo de Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV de 16 de diciembre de 2024, la **Administración del Estado se ha reservado el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre, excluyendo las funciones que se traspasan en relación con el incumplimiento de condiciones de los títulos demaniales.**

Por lo tanto, es obligado considerar que esa atribución no está correctamente recogida en la modificación del decreto que se propone. Debería reflejarse esa atribución haciendo referencia, o concretando, que se trata de las infracciones (leves y graves) tipificadas en la Ley 22/1988, de Costas, pero especificando lo siguiente: **cuya potestad sancionadora esté atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco.**

VI.- CONCLUSIONES.

Se considera que debe ser corregida la propuesta de decreto en el sentido indicado en el apartado anterior.

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