



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren
Saiburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON TRASPASO DE FUNCIONES EN MATERIA DE PROVISIÓN DE MEDIOS PERSONALES Y ECONÓMICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA ESTABLECER EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL CONSEJO ASESOR DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS.

42/2021 IL – DDLCN

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Justicia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, además del texto del convenio propuesto, la documentación que se detalla a continuación:

- Memoria explicativa para la tramitación del Convenio.
- Informe jurídico emitido por la Dirección de Servicios del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio.

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



Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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 con el artículo 14.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

Tal y como consta en la memoria explicativa suscrita por el Director de Justicia que acompaña al expediente, el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, crea el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, con carácter de órgano consultivo adscrito a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia.

El artículo 10.2 b) del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, contempla que integran el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, entre otros miembros, tres representantes de las comunidades autónomas que hayan recibido los trasposos de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia en régimen de rotación anual.

Artículo 10. El Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas.

[...]

2. El Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas estará integrado por los siguientes miembros:

[...]

b) Con base en el convenio de colaboración celebrado al efecto, tres representantes de las comunidades autónomas que hayan recibido los traspasos de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia en régimen de rotación anual, que representarán al resto y que ejercerán, también rotatoriamente, la Vicepresidencia.

En atención a ello, el 30 septiembre de 2016 se suscribió el Convenio entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con traspaso de funciones en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia para establecer el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas.

Sobre dicho Convenio ya se emitió, en su día, informe por este Servicio Jurídico, en concreto, el Informe núm. IL 101/2016.

Una vez transcurridos los 4 años naturales de duración inicial a que se refería la cláusula tercera del Convenio suscrito en el año 2016, si bien en un primer momento se iniciaron los trámites para su modificación mediante la firma de una adenda al mismo, finalmente el Ministerio de Justicia desistió en la tramitación de la adenda, optándose, en consecuencia, por la tramitación de un nuevo convenio de colaboración.

En ese sentido, la parte expositiva del proyecto de Convenio se refiere a que *“Debido a la extinción operada en aplicación de la Disposición Adicional 8ª. Apartado 1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se procede a la suscripción de un nuevo convenio para incorporar las prescripciones introducidas por la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.*

El objeto del Convenio es establecer el sistema de representación de las Comunidades Autónomas con traspasos de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 10.2, apartado b) del Real Decreto 1109/2015, anteriormente mencionado.

2.- Naturaleza jurídica y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.

Estamos ante un convenio de colaboración cuya regulación se contiene en la actualidad, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Según el artículo 4 LCSP, las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esta sección quedan excluidos del ámbito de la presente Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Por lo que respecta a la competencia material para la firma del instrumento y la personalidad jurídica de las partes, el informe jurídico de la Dirección de Servicios ha analizado profusamente dichas cuestiones, por lo que, para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos a lo expuesto en dicho documento.

La propuesta de Acuerdo de autorización de la suscripción del convenio que acompaña al expediente tiene en cuenta lo previsto en el artículo 62 del Decreto 144/2017, por el que se regula el Servicio Jurídico, en concreto, que *“la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.”* A tal efecto, la citada propuesta contempla que la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales interviene facultada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno que se identificará una vez se adopte el mismo.

Por tanto, con base en lo expuesto, se puede afirmar que la intervención de las partes en este convenio se manifiesta a través de una colaboración institucional encaminada a la consecución de objetivos compartidos. No existe, en consecuencia, un interés patrimonial, sino que cada parte pone de manifiesto un interés de carácter público.

3.- Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Convenio.

Para examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47 de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio. Según determina este precepto, son convenios *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.”*

Se añade que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.

En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

Asimismo, en el apartado 2 a) del mismo artículo, se denomina convenios interadministrativos a los *“firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.”*

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la *“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido de los convenios en estos términos:

“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

- a) *Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.*
- b) *La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.*
- c) *Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.*
- d) *Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*
- e) *Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.*
- f) *Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.*
- g) *El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.*
- 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."

Por su parte, por lo que concierne al procedimiento, el artículo 50 de la LRJSP enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

"1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley."

Cabe señalar que la memoria explicativa suscrita por el Director de Justicia el 4 de marzo de 2021 se refiere a la necesidad de acompañar una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en la LRJSP. No obstante, debe señalarse que es la propia memoria la que alude, de forma escueta sin el correspondiente análisis, a dichas cuestiones. En cualquier caso, en el informe jurídico de la Dirección de Servicios se analizan detalladamente las mismas, incluida la exclusión de su carácter contractual, por lo que sería conveniente incluir en dicha memoria la correspondiente remisión.

Respecto al régimen jurídico de los convenios y protocolos generales en la legislación autonómica, el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Requisitos formales y procedimentales a los que se refiere de forma detallada el informe jurídico de la Dirección de Servicios, y cuyas consideraciones hacemos nuestras salvo lo ya apuntado respecto a la memoria justificativa.

Expuesto el régimen jurídico aplicable al proyecto de Convenio, se considera que el texto propuesto cumple con la normativa de aplicación y su contenido reúne cada uno de los apartados que se exigen en virtud del artículo 49 de la LRJSP. Una vez que ha quedado justificado el cumplimiento de las exigencias expuestas, se procede a examinar el propio contenido del texto propuesto.

El convenio, tras identificar a los intervinientes en la firma del Convenio, se refiere a lo largo de sus diez exponendos a la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, y concreta el objeto del convenio, así como su justificación. En su parte dispositiva, contiene nueve cláusulas donde se concretan los compromisos que se adquieren por los distintos intervinientes.

En este sentido, para la descripción del contenido del Convenio, seguimos el orden derivado del propio clausulado del mismo.

Así, la cláusula primera dedicada al objeto del convenio se refiere al establecimiento del sistema de representación de las Comunidades Autónomas con traspasos de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.2, apartado b), del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 40/2015, de 27 de abril, del estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

La cláusula segunda, bajo el epígrafe, *Sistema de representación de las Comunidades Autónomas*, se concretan las particularidades del sistema de representación que se acuerda: el rango que tendrán los representantes, la posibilidad de ser sustituidos, el carácter rotatorio del orden de representación y la forma en que la Vicepresidencia será ejercida.

La cláusula tercera se ocupa de la vigencia, efectos y modificación del convenio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.8 y 49 de la LRJSP. En cuanto a la prórroga del periodo de vigencia inicial de 4 años, se señala expresamente que podrá ser prorrogado por igual periodo, que deberá formalizarse con un mes de antelación a la expiración del convenio.

A este respecto, como quiera que el artículo 49 h) 2 de la LRJSP posibilita la prórroga siempre que se acuerde unánimemente antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, ha de señalarse que, la previsión referida al mes de antelación a que se refiere la cláusula tercera estaría introduciendo una mayor limitación que la legalmente exigida.

Por lo que se refiere a la eficacia, la cláusula tercera debe tener en cuenta la última modificación operada mediante disposición final 2.1 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que afecta al apartado 8 del artículo 48 de la LRJSP, que señala lo siguiente:

“8. Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes. Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos, en el plazo de 5 días hábiles desde su formalización, en

el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima. Asimismo, serán publicados en el plazo de 10 días hábiles desde su formalización en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de su publicación facultativa en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia que corresponda a la otra administración firmante.

La cláusula cuarta, referida a la financiación, señala que la aplicación y ejecución del Convenio no comporta por si misma ningún tipo de contraprestación económica ni obligaciones financieras, no produciendo tampoco ningún incremento de gasto público.

En cualquier caso, tal extremo habrá de ser verificado por la Oficina de Control Económico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 a) de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE, aprobada mediante el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A la creación de una comisión de seguimiento se refiere la cláusula quinta del Convenio, que regula su composición, la periodicidad de sus reuniones y las funciones que se le asignan, remitiéndose, en lo demás, a lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados. Extraña que la cláusula se halle redactada en futuro *“se constituirá”*, en lugar de en presente, *“se constituye”*, lo que parece más congruente en atención a la exigencia contemplada en el apartado f) del artículo 49 de la LRJSP en cuanto al establecimiento de los *“Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. [...]”*

Dicha cláusula quinta, ha de ponerse en relación, en cuanto a la resolución de controversias, con la cláusula séptima del convenio.

La cláusula sexta contempla las causas de extinción del convenio, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 51 de la LRJSP, estipulándose de forma expresa que no se prevé ninguna indemnización en caso de incumplimiento.

Finalmente, las cláusulas séptima, octava y novena se refieren a la naturaleza jurídica, difusión y protección de datos personales.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de quien suscribe, el convenio es ajustado al ordenamiento jurídico vigente, sin perjuicio de las observaciones reflejadas.

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