



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL MODELO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA CAE Y LOS AYUNTAMIENTOS VASCOS, PARA ESTABLECER PAUTAS UNIFORMES DE ACTUACIÓN EN EL ANÁLISIS DE MUESTRAS SALIVARES DE LOS CONDUCTORES, OBTENIDAS POR LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL, QUE PERMITAN CONFIRMAR LA PRESENCIA DE DROGAS EN LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS.

20/2021 IL - DDLCN

I. ANTECEDENTES.

Por el Servicio Jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Seguridad, se solicita informe de legalidad respecto al proyecto de modelo convenio arriba indicado.

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

- Memoria Justificativa suscrita por la Dirección de Coordinación de Seguridad.
- Memoria Económica suscrita por la Dirección de Gestión Económica y Recursos Generales.
- Modelo de Proyecto de Convenio.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por la que se autoriza el modelo de convenio a suscribir y también la autoridad administrativa que prestará el consentimiento de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).
- Informe jurídico emitido por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1. b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En relación, ambos preceptos, 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 15.1 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. SOBRE LA EMISIÓN DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Procede en primer término examinar la competencia para la emisión de informe de legalidad, a los convenios celebrados entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi-CAE, con otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas, tratándose en el presente supuesto con diferentes Ayuntamientos vascos.

Es de aplicación a la emisión del presente informe de legalidad, lo previsto en el artículo 13-1º b), del del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

El proyecto de convenio es una continuación del convenio suscrito el año 2015, y que fue informado por el Servicio Jurídico Central, pero en estos años se ha modificado el marco jurídico administrativo regulador de la materia de convenios de colaboración administrativa, razón por la cual consideramos que es preciso la emisión del informe de legalidad.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

El proyecto de convenio sometido a nuestro análisis tiene por objeto establecer las pautas a seguir por los Cuerpos Policiales adscritos a las Administraciones firmantes, para la realización en los laboratorios del Departamento de Seguridad de los análisis de las muestras salivares, obtenidas de los conductores para la detección de drogas,

Teniendo en cuenta que los Cuerpos de Policía Local, de los Ayuntamientos vascos carecen de medios técnicos propios, para realizar las labores de análisis de las muestras recogidas, debido a que ello requiere de unas instalaciones específicas así como de personal específico formado, se considera conveniente disponer de una fórmula de colaboración administrativa, para la adecuada gestión del tráfico y circulación de los vehículos a motor, así como de la seguridad vial en las vías públicas vascas.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

Estamos ante un convenio de colaboración de los que están contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47-2ºa).

Según el artículo 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en su misma sección quedan excluidos del ámbito de dicha Ley y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

El proyecto de convenio está excluido por ello del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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. LCSP, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos de exclusión dispuestos en el artículo 6-1º de la Ley 9/2017.

Por su parte, el artículo 86-1º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que

“Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule...”

En cuanto a las competencias que ostentan las Administraciones Públicas intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de convenio, se hace una motivación correcta de las mismas en los apartados primero, segundo, tercero y cuarto de la parte expositiva del proyecto de convenio reseñado.

Dentro de la Administración Autonómica, las competencias en materia de tráfico y seguridad vial están adscritas al Departamento de Seguridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1. e) 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, más en concreto, por lo establecido en el artículo 11. 1 y 2.) del Decreto 6/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad.

Desde el lado de la otra parte conviniente, actúan los Ayuntamientos de cada Municipio suscriptor del convenio, que cuentan con Policía Local y a los que corresponde la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas, cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en el artículo 55.1 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco y en el artículo 17. 1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Asimismo, el informe jurídico de la asesoría jurídica del Departamento de Seguridad hace una exposición correcta de la competencia y legitimación de las dos Administraciones Públicas, que participan en la formalización de este convenio.

Por tanto, con base en lo expuesto, se puede afirmar que la intervención de las partes en este convenio no se manifiesta a través de una contraposición de intereses, sino mediante la colaboración institucional que tiene un evidente interés de carácter público, como es la buena ordenación y gestión del tráfico y la seguridad vial en las vías públicas vascas.

Debemos exponer igualmente que, para la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios, el artículo 62 del Decreto 144/2017, expresa 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.”

El órgano promotor de la iniciativa nos ha remitido, junto al Proyecto de Convenio, la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, de autorización del presente proyecto de convenio, así como la autorización para prestar el consentimiento y suscripción por una autoridad diferente a la del Lehendakari, en concreto, en este caso, el Viceconsejero de Seguridad, siendo ello correcto.

3.- Régimen Jurídico del Convenio.

Antes de examinar el contenido del modelo de convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47-1º de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio, manifestando que;

“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, pues en tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público, cuestión que no acaece con el presente proyecto de convenio.

Asimismo, en el artículo 47-2º a) la LRJSP se determina que un tipo de convenio de colaboración son los:

“Convenios Interadministrativos 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.”

Asimismo el artículo 48-1º de la LRJSP, habilita la celebración de convenios, cuando dice:

“Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia”.

Así, el artículo 48-3º 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.”

El informe de la asesoría jurídica del departamento promotor analiza debidamente la adecuación jurídica del contenido del Proyecto de Convenio al artículo 49 de la LRJSP.

4.- Procedimiento del Modelo de Convenio.

En materia procedimental referida a la celebración de convenios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, debemos recordar los parámetros de legalidad siguientes:

La legislación autonómica vasca de desarrollo en la materia de convenios, se encuentra normada por el Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En concreto, en el Capítulo XIII, que disciplina el régimen jurídico de los convenios y los protocolos generales.

En tal sentido, se ha de manifestar también que el Decreto 144/2017, en sus artículos 54 a 65, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de aprobación, tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación, que han sido tenidas en cuenta en el proyecto de modelo de convenio presente y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.1. b) del Decreto 144/2017, compete al Gobierno Vasco la aprobación del modelo de convenio a suscribir con los Ayuntamientos vascos.

Señalar también que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 63-1º c) del Decreto 144/2017, el presente modelo de convenio podrá ser firmado una vez que se haya completado su tramitación y aprobación por el Consejo de Gobierno.

En cuanto a la autoridad facultada para suscribir el Convenio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 62 del Decreto 144/2017, ya nos hemos referido a ello en la página 5 de este escrito.

Expuesto el régimen jurídico y procedimiento aplicable al proyecto de convenio, se considera que el texto propuesto cumple con la normativa de aplicación autonómica y también con los requisitos previstos en los citados preceptos de la LRJSP.

5.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

Una vez que ha quedado justificado el cumplimiento de las exigencias expuestas, se procede a examinar el propio contenido del texto propuesto.

El proyecto de modelo de convenio consta de un primer apartado relativo a la fijación de las autoridades legitimadas y competentes, por cada una de las partes actuantes.

Un segundo apartado recoge la parte expositiva del mismo, donde se incluye una explicación fáctica y jurídica correcta de lo que da soporte y justifica adecuadamente la aprobación del modelo de convenio.

Un tercer apartado, el dispositivo relativo a las cláusulas o estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen del convenio.

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

5.1. La estipulación primera, define bien cuál es el objeto del convenio.

5.2. La estipulación segunda establece el grupo de sustancias detectables a través de la prueba salival.

5.3. La estipulación tercera, en su apartado primero, establece la operativa de funcionamiento de la Policía Local así como de la Ertzaintza, con las muestras salivales.

La estipulación tercera, en su apartado segundo, establece el contenido de la documentación en la que se formalizarán las actuaciones de las diversas policías, en la gestión de las muestras salivales.

La estipulación tercera, en su apartado tercero, fija el plazo para la redacción de los informes periciales de las muestras salivales, así como el contenido de dicho informe.

5.4. La estipulación cuarta, recoge las obligaciones materiales y económicas que asumen cada una de las administraciones públicas suscribientes, compartiéndose los gastos derivados de la gestión y análisis de las muestras salivales, siendo ello conforme con lo previsto en el artículo 49 d) de la Ley 40/2015.

5.5. La estipulación quinta prevé la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento integrada por dos miembros, uno en representación de cada una de las partes suscribientes, siendo conforme a lo dispuesto en el artículo 49 f) de la Ley 40/2015.

5.6. La estipulación sexta se refiere a la posibilidad de modificación del contenido del convenio.

5.7. La estipulación séptima recoge la naturaleza administrativa del convenio, que ya hemos analizado.

5.8. La estipulación octava se refiere a la vigencia del convenio, que es de cuatro años, con la posibilidad de prórroga del mismo por otro periodo de hasta otros cuatro años adicionales, adecuándose a lo previsto en el artículo 49 h) de la Ley 40/2015.

La redacción del inciso último es confusa, por lo que se sugiere una redacción técnicamente más correcta y diáfana, que podría ser del siguiente tenor:

“El convenio se extinguirá por acuerdo mutuo de las partes suscribientes”.

En relación al proyecto de acuerdo de Consejo de Gobierno, manifestar que su contenido es correcto jurídicamente adecuándose a las exigencias fijadas por el Decreto 144/2017, cuando autoriza el modelo de convenio a suscribir, así como la autorización para la suscripción del mismo, por parte de la autoridad administrativa del Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco.

Por último efectuar una consideración sobre la publicación de los convenios que se suscriban en la materia.

Señalar que el modelo de convenio regula la colaboración entre la Ertzaintza y los Cuerpos de Policía Locales, en relación a la operativa de aplicación de la obligación que tienen los conductores de vehículos a motor, de someterse a las pruebas de análisis salivales para la detección de drogas, tal como se establece en el artículo 28 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

Por ello, los convenios suscritos deberán ser objeto de publicación, por devenir en aplicación lo contemplado en el artículo 65 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe el Modelo de Proyecto de Convenio es acorde al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a 26 de febrero de 2021.