



GOVERNANTZA PUBLIKO ETA  
AUTOGOBERNUA SAILA  
Araubide Juridikoaren  
Saillburuordetza  
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 RELATIVO AL PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE CURSOS SELECTIVOS Y ACTIVIDADES FORMATIVAS DE MÉDICOS FORENSES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAÍS VASCO Y EL CENTRO DE ESTUDIOS JURIDICOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

7/2022 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 justificativa suscrita por el Director de la Administración de Justicia, con fecha 6 de mayo de 2021, y memoria justificativa modificada, de fecha 16 de septiembre de 2021.
- Memorias complementarias suscritas por el Director de la Administración de la Justicia, de fechas 19 de octubre y 13 de diciembre de 2021.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se autoriza la suscripción del convenio.

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

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



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 las memorias justificativas complementarias que acompañan al expediente, el convenio tiene como fin articular la colaboración entre el Centro de Estudios Jurídicos (en adelante, CEJ) y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, en un doble ámbito de actividad. Por un lado, la organización, impartición y, en general, la gestión de los cursos selectivos que se convoquen en tramitación de las pruebas selectivas de ingreso en el cuerpo de Médicos Forenses; y, por otro lado, la organización y gestión de actividades formativas dirigidas al personal perteneciente al cuerpo, lo que podríamos calificar de formación continua.

Se trata de una voluntad de colaboración cuyos antecedentes se remontan al año 1997, en que se firmó el primer convenio sobre formación de Fiscales, Médicos y Médicas Forenses y Letrados y Letradas de la Administración de Justicia destinados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El último convenio suscrito en materia de formación on line para los médicos y médicas forenses transferidos a nuestra Comunidad Autónoma es del año 2016.

Por tanto, los antecedentes muestran una colaboración consolidada en lo que respecta al ámbito de la formación. Sin embargo, mediante el proyecto de convenio que se propone, además de renovar la voluntad colaboradora ya existente desde una perspectiva formativa, se pretende ampliar la colaboración en materia de cursos selectivos para las personas aspirantes que hayan resultado nombradas funcionarias en prácticas.

### 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.

Se acompaña al expediente la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio y se faculta a la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para manifestar el consentimiento y suscribirlo. Se cumple así con 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.”*

Sin embargo, en el Proyecto de Convenio no se contempla que la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales interviene facultada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno, lo cual debe incorporarse con independencia de que su identificación concreta se produzca 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."*

Al cumplimiento de dicho requisito se refiere la segunda memoria complementaria emitida el 13 de diciembre de 2021. La misma señala que en cumplimiento del mismo el órgano directivo emitió

memoria justificativa el 6 de mayo de 2021. Cumplimentación que es correcta respecto a la necesidad y oportunidad del convenio, pero que resulta escueta e incompleta respecto al resto de justificaciones exigidas por la normativa. No obstante, el informe jurídico de la Dirección de Servicios, analiza detalladamente lo exigido por el artículo anteriormente citado, 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, 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, incluida la conveniencia de cursar solicitud de informe a la Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno para que se pronuncie sobre cuestiones que pudieran afectar a la materia de función pública.

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 cuatro exponendos a la regulación normativa aplicable al CEJ -organismo autónomo adscrito al Ministerio de Justicia-, a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia a que se refiere el convenio y su objeto. En su parte dispositiva, contiene diez 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 a la colaboración entre el CEJ y la Comunidad Autónoma del País Vasco (i, ii): (i) en materia de cursos selectivos para funcionarios en prácticas que aspiran a ingresar en el Cuerpo Nacional de Médicos Forenses, y (ii): en materia de actividades formativas, dirigidas a funcionarios de carrera de dicho cuerpo, bien dependan del Ministerio de Justicia o de dicha Comunidad Autónoma.

La cláusula segunda, concreta los compromisos de las partes, distinguiendo los dos ámbitos a los que se refiere el convenio: selección y formación.

Es en el ámbito referido a la selección, donde se ha evidenciado la conveniencia de ampliar la información mediante una segunda memoria complementaria de la Dirección de la Administración de Justicia, en la que se hace mención a que *“caso de que la señalada fase selectiva se celebrara en centros dependientes de la CAPV, esta asumiría la responsabilidad y obligaciones sobre los funcionarios en prácticas concurrentes a plazas de esta comunidad autónoma, en tanto que el Ministerio haría lo propio respecto de los funcionarios concurrentes por los territorios autonómicos carentes de los traspasos. Esa dependencia jerárquica operaría respecto de todo el contenido de derechos y obligaciones, incluido el relativo al ejercicio de la potestad disciplinaria”*.

Respecto a la cuestión apuntada en el informe jurídico de la Dirección de Servicios, esta es, el factor de quiebra en la dependencia jerárquica que parece introducir el hecho de que unos funcionarios desarrollen prácticas tuteladas en territorio distinto a aquel por el que concurren, atendiendo al informe que se formule por parte de la Dirección de Función Pública, al que anteriormente nos hemos referido, el apartado primero de la cláusula segunda deberá ser completado con las cuestiones que en el mismo puedan apuntarse.

La cláusula tercera, referida a la financiación, señala que el convenio no conlleva obligaciones ni compromisos de gastos adicionales. 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.

Por lo que respecta a la cesión de espacios con carácter gratuito, debe señalarse que, si bien la memoria justificativa complementaria se refiere a que los espacios a ceder son todos ellos del Instituto Vasco de Medicina Legal estando autorizada su cesión gratuita a tenor de lo dispuesto en el artículo 102 g) del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, y que el informe jurídico de la Dirección de servicios se remite al procedimiento previsto en la normativa patrimonial, entiende quien suscribe que, salvo que estemos ante una decisión patrimonial que revele un uso ajeno a la propia actividad o funcionamiento del servicio, no estamos ante una cesión de uso que deba someterse a dicha normativa.

A la creación de una comisión de seguimiento se refiere la cláusula cuarta del Convenio, que regula su composición y las funciones que se le asignan. No se establece la periodicidad de sus reuniones, lo que sería conveniente, así como su remisión 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.

Por otro lado, atendiendo a la causa de resolución que se introduce en el apartado c) de la cláusula séptima del convenio, que se refiere a la posibilidad de que la resolución pueda conllevar la indemnización de los perjuicios causados y, en congruencia con tal posibilidad, se considera conveniente la introducción de un nuevo apartado f) que atribuya a la comisión de seguimiento la función de resolver sobre los requerimientos de cumplimiento de obligaciones y compromisos que una de las partes pueda haber efectuado a la otra, estableciendo incluso un plazo para su resolución.

Las cláusulas quinta y sexta se refieren a la difusión y duración del convenio respectivamente. Duración en la que se ha tenido en cuenta lo dispuesto en 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 séptima contempla la modificación y causas de extinción del convenio, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 51 de la LRJSP.

Finalmente, las cláusulas octava, novena y décima se refieren al régimen jurídico, publicidad y transparencia y protección de datos personales.

La publicación del convenio en el Portal de Transparencia del Gobierno Vasco entronca con las obligaciones de publicidad activa que para todas las Administraciones y entidades públicas impone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por lo que el párrafo segundo *in fine* de la cláusula novena, debe redactarse eliminando su carácter potestativo, sustituyendo la mención “*se podrá publicar*” por “*se publicará*”.

### 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.