



**HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA**

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA**

Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DE “PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA DEL GOBIERNO VASCO Y EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA RED DE BIBLIOTECAS MUNICIPALES DE BILBAO EN LA RED EN LÍNEA DE LECTURA PÚBLICA DE EUSKADI”

35/2015 IL

ANTECEDENTES

1. El presente informe se emite a solicitud de del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, a los efectos previstos en el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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 en el artículo 11.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995 relativo a disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad.
2. La solicitud de informe viene acompañada del borrador de la actuación (que se denomina Protocolo) y memoria explicativa, cuyas manifestaciones y estipulaciones constituyen el único elemento de referencia que ilustran acerca de las finalidades y objetivos a obtener de la colaboración a establecer entre las Administraciones intervinientes.
3. Del Protocolo destacamos un cuerpo general con una parte expositiva, expresión del objeto y relación de compromisos de cada una de las partes, y dos anexos: un primer anexo, para regular la intervención de la Administración General de la Comunidad

Autónoma de Euskadi como encargado del tratamiento de los datos del fichero de “Usuarios de la red de bibliotecas” de que es titular el Ayuntamiento de Bilbao, conforme los requerimientos del art. 12 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal; y un segundo anexo, de disponibilidad del servicio conforme las condiciones establecidas por la Administración General y la Sociedad Pública EJE.

4. Ello no obstante, y en aras a una gestión adecuada del expediente de tramitación de la iniciativa, que en última instancia ha de ser autorizada por Consejo de Gobierno (Acuerdo de 9-1-1996), y considerando que el informe que corresponde emitir a esta Dirección orgánica se prevé como uno de los trámites finales previos a la inclusión en el correspondiente orden del día, es pauta consolidada que las iniciativas que se sometan en este ámbito al control de legalidad hayan de venir acompañadas de la documentación mínima necesaria para comprender, no sólo el estricto encaje de la iniciativa en el ordenamiento jurídico, sino, lo que es sumamente relevante, la razonabilidad de las medidas a adoptar. Ello exige para su entendimiento una relación contextualizada de antecedentes que seguramente existirán y de los parámetros técnicos, económicos y de oportunidad que se han considerado. Para ello se acompaña también el presente expediente de la correspondiente memoria justificativa, si bien resulta preciso, al menos, que en la misma se haga expresión detallada de todas estas circunstancias, lo que sirve para valorar la gestión del expediente y la existencia de los necesarios elementos de juicio que han de ponerse de manifiesto al órgano que en última instancia ha de aprobar la medida de colaboración.
5. Asimismo, advertimos que al expediente ha de incorporarse la necesaria propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno, y, por ser citado en el cuerpo del Protocolo, la moción aprobada en el Pleno del Parlamento vasco de 24 de mayo de 2012, que ha servido de impulso a la iniciativa.

LEGALIDAD

a) Naturaleza de la actuación.

6. En la memoria explicativa, además de reproducir las menciones que se contienen en la parte expositiva de la iniciativa de colaboración en relación con la competencia y contexto legal en el que se ubica, se adentra en valorar la intensidad de los compromisos que se adoptan para justificar estarse ante la figura del Protocolo a que se refiere el artículo 6.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), para a continuación argumentar la exclusión del trámite de autorización del Consejo de Gobierno. Procede, en consecuencia, juzgar la idoneidad de este planteamiento, que ya adelantamos errónea.

7. El modelo de colaboración a examen tiene como partes a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao, que intervienen en el ejercicio de sus competencias, como adecuadamente recoge la parte expositiva de la propuesta examinada, para promover la consecución de un objetivo común en el área de la gestión del sistema bibliotecario de Euskadi, en el marco de la Ley 11/2007, de Bibliotecas de Euskadi (LBE).

8. Recoge la memoria explicativa que la Red de Bibliotecas Municipales de Bilbao (RBMB) está integrada en la Red en línea de Lectura Pública de Euskadi (RLPE) por mandato del artículo 13 de la LBE, por lo que no es necesario acudir a la figura del Convenio para operar esta integración, limitándose el “Protocolo” a efectuar una “declaración de intenciones”. Pero lo cierto es que el propio instrumento revela en su estipulación primera el compromiso de integrar la RBMB en la RLPE. E igualmente, el examen del contenido del “Protocolo” desvela la adopción de compromisos de entidad y sustancia que exceden de lo que puede entenderse comúnmente como meras intenciones. La propia memoria incurre en una cierta contradicción, cuando afirma ser el objeto del Protocolo establecer la “metodología para el desarrollo de la colaboración entre el Servicio de Bibliotecas del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao en el ámbito de la Red de Lectura Pública de Euskadi”, lo que per se ya revela una realidad de compromiso real con asunción de obligaciones.

9. Examinada la propuesta que se somete a informe de legalidad, se advierte

efectivamente que el objetivo fundamental es promover la efectiva incorporación de la red de bibliotecas dependientes del Ayuntamiento de Bilbao en la oferta de servicios que se ofrecen en la Red de Lectura Pública de Euskadi a través del dominio euskadi.net (http://www.katalogoak.euskadi.net/cgi-bin_q81a/abnetclop/O9527/IDf0b4349d?ACC=101), entre las que no está la red de bibliotecas de Bilbao.

10. Pues bien, en la metodología que desarrolla el instrumento de colaboración se incluye la adopción de compromisos por las partes intervinientes. Concretamente, el Ayuntamiento de Bilbao asume el compromiso de *integrar a la RBMB en la RLPE mediante su incorporación al sistema informático común de gestión bibliotecaria (en la actualidad AbsysNet en su versión 2.0)*, previéndose las tareas concretas y adopción de obligaciones como las que se contienen (entre otras) en el apartado 4 de la estipulación segunda. Y relevante, sin duda, en aras a la conceptualización del instrumento, son las bases que se contienen en los anexos I y II, para regular la intervención como encargado del tratamiento del órgano correspondiente del Gobierno Vasco en el fichero de datos de carácter personal de titularidad municipal que se recoge, o recoger la disponibilidad del servicio de asistencia técnica que presta el Gobierno Vasco a través de Ejie.SA.

11. Pues bien, el mandato que incorpora el artículo 13 de la LBE no está exento de la colaboración, que se revela necesaria, entre el Gobierno vasco, como gestor de la RLPE y las Administraciones municipales en aras de solventar y allanar las dificultades técnicas, como lo es la compatibilidad de los sistemas y lenguajes informáticos, que existan. Y ello es independiente de las soluciones operativas que se hayan adoptado para cada una de las realidades municipales. Y es irrelevante que para la red municipal de Bilbao se haya adoptado el mecanismo convencional, como excepción, lo que por otra parte, en consideración a la complejidad del caso y necesidad de tratamiento de múltiples aspectos técnicos, necesarios para la adecuada integración en la RLPE, se valora pertinente y técnicamente más idóneo.

12. En consecuencia, entendemos que la conceptualización del instrumento de colaboración como "Protocolo" no es correcta. Los Protocolos Generales a que se refiere el artículo 6.4 LRJAPPAC, en el marco de las actuaciones de colaboración entre la Administración

General del Estado y las Comunidades Autónomas, tienen un ámbito definido que no concuerda con la intensidad y definición de los objetivos y compromisos que se adoptan en el instrumento examinado, como hemos indicado. En segundo lugar, los compromisos que adoptan las partes no son, como se pretende por el órgano promotor de la consulta, meras “*declaraciones conjuntas de intenciones sin fuerza vinculante*”, pues como se desprende del tenor de las estipulaciones, la fuerza de obligar está presente en todas ellas.

13. En el caso examinado, estamos en presencia de un auténtico instrumento de colaboración interadministrativa, que deriva directamente de las previsiones de la LBE (concretamente su artículo 4), y en último término del artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece la cooperación económica, técnica, y administrativa entre las Administraciones Locales, la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de considerar los principios que incorpora el artículo 6 de la Ley 30/1992, como elementos informadores de las relaciones de colaboración entre la Administración General y las Administraciones Locales, así como lo dispuesto en el art. 4 de la Ley de Contratos del Sector Público para descartar la presencia de prestaciones incardinables en un contrato ordinario.

14. Por lo anteriormente expuesto, entendemos que la calificación más acomodada al ordenamiento jurídico para el instrumento de colaboración que incorpora la propuesta examinada es la de “Convenio”. Ello sin perjuicio de considerar que sea cual sea la denominación que se le dé, en esencia nos encontramos ante un instrumento de colaboración interadministrativa cuya autorización corresponde al Consejo de Gobierno, conforme los parámetros que se recogen en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, de normas por las que se determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno, que ha de ser sometida al control de legalidad de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

b) Aspectos de técnica jurídica

15. Atendiendo a la definición del objeto, conforme la realidad a satisfacer como se ha ido desgranando, la dicción que se recoge en la estipulación primera, aunque permita el

entendimiento del objetivo, resulta a nuestro entender compleja. La referida estipulación determina:

El presente protocolo tiene por objeto integrar a la RBMB en la RLPE mediante su incorporación al sistema informático común de gestión bibliotecaria (en la actualidad AbsysNet en su versión 2.0), así como regular el régimen de cooperación y funcionamiento entre ambas Administraciones con vistas a la prestación de los servicios bibliotecarios definidos en el artículo 17 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi.

La incorporación al sistema informático común de gestión bibliotecaria (AbsysNet en su versión 2.0), más que objeto en sí mismo, resulta ser el medio a través del cual se efectuará la integración.

Por ello, de forma alternativa, proponemos como una mejor expresión ordenada del objeto y objetivos del instrumento de colaboración a contener en la estipulación primera la siguiente:

El presente protocolo establece el régimen de cooperación y funcionamiento entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ayuntamiento de Bilbao al objeto de integrar a la Red de Bibliotecas Municipal de Bilbao en la Red de Lectura Pública de Euskadi y prestar en línea desde el dominio Euskadi.eus los servicios bibliotecarios definidos en el artículo 17 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi.

La integración la RBMB en la RLPE determinará la incorporación al sistema informático común de gestión bibliotecaria (en la actualidad AbsysNet en su versión 2.0).

Para la consecución de este objetivo, las partes asumen los compromisos que se relacionan a continuación.

16. Desde el punto de vista de la cobertura competencial y jurídica, el documento en su parte expositiva contiene las referencias adecuadas. Ello no obstante, consideramos necesario de reforma el párrafo 3º del apartado primero, para suprimir la expresión “entes independientes y no subordinados a otros” en su referencia a las Corporaciones Locales, para aludir únicamente, por ser suficientemente expresivo, a la autonomía local que garantiza la Ley 7/1985. Así, se propone la siguiente dicción:

Por otra parte, conforme determina el art. 26.1, apartado b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios con población superior a 5.000 habitantes deberán prestar servicios de biblioteca pública.

17. Por último, proponemos la revisión de la expresión que contiene el apartado quinto de la parte expositiva. Con los parámetros del art. 14 de la Ley 11/2007, no parece haber duda de que la Red Municipal de Bibliotecas de Bilbao cumple los requisitos para formar parte de la Red de Lectura Pública de Euskadi. Pero las problemáticas de tipo técnico, y no sólo las informáticas, que el Convenio pretende allanar, ha impedido hasta ahora (o al menos tal es lo que se deduce con la única referencia del texto del convenio) la efectiva integración de la red municipal en dicha Red de Lectura Pública de Euskadi, y en definitiva, el cumplimiento del mandato del artículo 13.4 de la Ley 11/2007. A tal efecto, considerando que puede expresar mejor la realidad que se quiere recoger, se propone la siguiente dicción:

La RBMB, no obstante cumplir todos los requisitos establecidos por la Ley de Bibliotecas de Euskadi en su artículo 14 para formar parte de la RLPE, no comparte el sistema informático de gestión actualmente implementado por el Servicio de Bibliotecas del Gobierno Vasco para la RLPE (denominado AbsysNet), lo que impide el acceso en línea de sus contenidos desde esta plataforma pública.

CONCLUSIÓN

Con las observaciones indicadas, se emite informe Favorable.

En Vitoria-Gasteiz, a 30 de marzo de 2015.