



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE MODIFICACIÓN DEL MODELO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN A SUSCRIBIR CON ENTIDADES LOCALES PARA LA PRESENTACIÓN EN SUS REGISTROS DE DOCUMENTOS DIRIGIDOS A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (CAPV)

25/2017 IL

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del mismo Departamento, con fecha 20 de febrero de 2017, la emisión de informe de legalidad respecto a la modificación del modelo de convenio de colaboración de referencia, que debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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; así como en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 13.1.c) 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, todo ello en relación con lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

1.- Análisis formal

La Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos ha aportado junto con su iniciativa la documentación requerida para la tramitación del presente modelo de

convenio, en aras a justificar su necesidad y legalidad, así como la ausencia de repercusión económica del mismo, no apreciándose tacha de legalidad alguna desde esta perspectiva formal.

En concreto, se ha aportado la siguiente documentación:

- Memoria justificativa y económica relativa a la propuesta de acuerdo, suscrita por la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos.
- Borrador de la propuesta de acuerdo a aprobar por el Consejo de Gobierno.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de octubre de 1996 en relación a la formalización con las Entidades Locales, de los Convenios previstos en el artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC, en adelante).
- Modelo de Convenio que se ha venido suscribiendo hasta el momento entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los correspondientes Ayuntamientos en aplicación del artículo 38.4.b) de la LRJAP y PAC.
- Informe de Legalidad nº 108/2016 IL elaborado a consulta de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Administración Pública y Justicia en relación con la incidencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2015 en determinadas materias de su competencia

De acuerdo con lo previsto en las Normas por las que se determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos, acordadas por el Gobierno Vasco el 9 de enero de 1996, la competencia para autorizar convenios de esta naturaleza corresponde al Consejo de Gobierno.

En este sentido, se acompaña a la solicitud de informe la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se autoriza la modificación del convenio de colaboración de referencia.

2.- Análisis material

2.1 Objeto y finalidad

El Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 29 de octubre de 1996 aprobó el Acuerdo para la formalización con las Entidades Locales de los Convenios previstos en el artículo 38.4 b)

de la LRJAP y PAC, que, en aquel momento, establecía que las solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a los órganos de las Administraciones Públicas podían presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.

El artículo 38.4.b) fue posteriormente modificado por el artículo 27.1 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en el sentido de que pudieran presentarse, también, en los registros de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, y en los de los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante).

El acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 29 de octubre de 1996 incluía, como Anexo I, el modelo de convenio a suscribir con Entidades locales para la presentación en sus registros de documentos dirigidos a la Administración de la CAPV.

El Gobierno Vasco, consciente de la importancia que ostenta el principio constitucional de cooperación entre administraciones públicas no dudó, por ello, en establecer un mecanismo de colaboración que redundara en beneficio de la atención a prestar a los ciudadanos, entendiéndose que para lograr ese objetivo hay que desarrollar el papel fundamental que desempeñan los municipios en su calidad de administraciones más cercanas e inmediatas al ciudadano, para lo cual, entre otras actuaciones, aprobó el modelo de convenio de colaboración al que hemos hecho referencia.

Con fecha 2 de octubre de 2016, ha entrado en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), derogando, en principio y con las excepciones que más adelante se señalarán, expresamente la LRJAP y PAC -letra a) del apartado segundo de la disposición derogatoria única-.

En materia de registros, la LPAC, artículo 16.1, impone a todas las Administraciones la obligación de crear un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado en él, y en el que preferentemente deberán ser presentados los documentos por los particulares; igualmente, el apartado 4 de esta Ley, puesto en relación con el artículo

2.1 de la misma, prevé que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las administraciones públicas puedan presentarse en distintos lugares entre los que se señalan el registro electrónico de la Administración al que se dirijan, así como los restantes registros electrónicos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades que integran la Administración Local y del sector público institucional -letra a)-.

Es decir, en materia de registro se establece también como lugar en que los interesados pueden presentar los documentos dirigidos a los órganos de las Administraciones Públicas además de los registros electrónicos a los que se dirijan, el registro electrónico de los restantes registros electrónicos de la Administración General del Estado, de las Comunidades autónomas, de la Entidades integrantes de la Administración Local y el sector público institucional, sin necesidad de previo convenio, siendo asimismo válida la fecha de entrada en dichos registros a efectos del cumplimiento de plazos por los ciudadanos.

Por tanto, la LPAC, a diferencia de la normativa anterior, que exigía para la presentación de documentación en las Entidades Locales que éstas hubieran firmado el correspondiente convenio, admite la presentación en cualquiera de las administraciones recogidas en el artículo 2.1: Estatal, Autonómica o Local o sector público institucional, siempre que se realice a través del registro electrónico, incluyendo para la presentación de documentación en papel, las oficinas de asistencia en materia de registro.

Sin embargo, para que esta obligación pueda hacerse efectiva, es necesario que se acometan los cambios necesarios para la correcta implantación de la Administración electrónica. Consciente de ello, la LPAC (disposición final séptima) ha retrasado hasta el 2 de octubre del 2018 la entrada en vigor de las previsiones sobre la mayoría de los instrumentos que hacen posible el funcionamiento de la Administración por vía electrónica, como es el caso, en especial, del Registro Electrónico General, y, considerando la amplitud del plazo conferido para la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, la disposición transitoria cuarta prevé que, mientras no transcurra el plazo, las Administraciones Públicas estarán obligadas a mantener los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.

Es por las razones indicadas que debe seguir existiendo un modelo de convenio entre la Administración de la CAPV y los Ayuntamientos, que establezca el marco de colaboración para presentación de escritos dirigidos a la CAPV en registros municipales, si bien dicho modelo de convenio

debe estar adaptado al nuevo marco jurídico y a la situación objetiva y temporal que dimana de dicho marco, y a esa finalidad responde el modelo de convenio que se pretende aprobar.

2.2 Naturaleza jurídica

El Convenio de Colaboración propuesto está excluido del ámbito de aplicación del Texto Refundido de contratos del sector público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1. c) que excluye expresamente los convenios que celebren las Comunidades Autónomas con las Entidades locales

En concreto, el convenio de colaboración tiene naturaleza administrativa, conforme a lo dispuesto para los convenios de colaboración en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante).

La LRJSP, en el capítulo VI del Título Preliminar, señala que son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados, entre otras, por las Administraciones Públicas (entre las que se incluyen las entidades que integran la Administración local -artículo 2.3 de la LPAC-), para un fin común.

Asimismo el artículo 140.2 de la LRJSP, al regular los principios que han de regir las relaciones interadministrativas, dispone que en lo no previsto en el Título III, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local; de tal manera, el artículo 57 de la LBRL dispone que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales, como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los convenios administrativos que suscriban.

En conclusión, el Convenio tiene naturaleza administrativa, tanto desde la perspectiva de los artículos 47 y siguientes de la LRJSP, como desde la perspectiva del artículo 57 de la LBRL.

2.3 Análisis del contenido

Se modifican únicamente las cláusulas segunda y sexta del modelo de convenio, manteniéndose inalterado el resto del contenido del mismo.

1) Por lo que se refiere a la cláusula sexta, el modelo de convenio aprobado y vigente hasta el momento establece un plazo de vigencia de cuatro años, contado a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco; plazo que, en un principio y si no se extingue por mutuo acuerdo o por decisión unilateral de una de ellas en caso de incumplimiento grave, se prorroga automáticamente por otros cuatro años salvo denuncia expresa de alguna de las partes intervinientes.

Este plazo de vigencia debe ser necesariamente modificado, ya que, en ningún caso, los convenios pueden tener una vigencia más allá del 2 de octubre de 2018, sin perjuicio de que se proceda por el Estado a postergar, de nuevo, la entrada en vigor de los preceptos de la LPAC que sustituyen a los de la LRJAP y PAC que continúan vigentes. Esto último trae consigo que la modificación de la cláusula sexta no incorpore la fecha exacta de 2 de octubre de 2018, sino que se establezca que el plazo de vigencia del convenio será hasta que entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico contenidas en la LPAC, y con un plazo límite de 4 años.

2) Asimismo, y si bien el apartado tercero de la disposición derogatoria única de la LPAC señala que las referencias contenidas en normas vigentes a las disposiciones que se derogan expresamente deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta Ley que regulan la misma materia, se considera que al tratarse de convenios de nueva suscripción, es conveniente proceder a la modificación de la cláusula segunda del modelo de convenio, en la cual se hace referencia expresa al artículo 48 de la LRJAP y PAC (cómputo de plazos), siendo hoy su equivalente el artículo 30 de la LPAC; no modificándose, en cambio, las referencias que en la cláusula tercera existen al apartado 3 del artículo 38, artículo 45 y disposición adicional segunda de LRJAP y PAC, ya que estos, por la materia, se encuentran vigentes hasta el 2 de octubre de 2018, en principio.

En consecuencia, las cláusulas segunda y sexta quedarán redactadas en adelante del siguiente modo:

“Segunda.- *La fecha de entrada en los Registros del Ayuntamiento dede las solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a la Administración de la CAPV y a las Entidades de Derecho público, vinculadas o dependientes de aquélla, será válida a los efectos de cumplimiento de plazos por los interesados, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

Sexta.- *el plazo de vigencia del presente convenio será hasta que entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el límite de 4 años a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.”*

III. CONCLUSIÓN

Se estima ajustada a derecho la iniciativa propuesta, por lo que se informa favorablemente el proyecto de modelo de convenio.