



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y EL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN, PARA LA FORMACIÓN CONTINUA DEL PERSONAL DE LA SUBDIRECCIÓN DE GIPUZKOA DEL INSTITUTO VASCO DE MEDICINA LEGAL Y DEL PERSONAL DE LA GUARDIA MUNICIPAL DE SAN SEBASTIÁN

59/2023 IL -DDLCN
NBNC_CCO_1903/23_10

ANTECEDENTES

Por parte de la Dirección de la Administración de Justicia se solicita el preceptivo informe de legalidad en relación al texto provisional del convenio referido en el encabezamiento.

Junto con el texto provisional del convenio se acompaña, dentro del expediente:

- Una memoria justificativa suscrita por el Director de la Administración de Justicia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales
- Como antecedente del proyecto de convenio se adjunta el convenio suscrito el 11 de septiembre de 2003 entre las mismas entidades ahora intervinientes con idéntica finalidad que la ahora pretendida,
- Un informe jurídico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales,
- Y, el texto provisional de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno que autoriza la suscripción del convenio.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que se confieren al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de su Viceconsejería de Régimen Jurídico, en el artículo 15 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

Así mismo, y de conformidad con el art. 5.2.b) de la Ley 7/2016 de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación con el art. 13.1 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, debe de producirse la emisión del presente informe de legalidad con carácter previo a la formalización del convenio.



LEGALIDAD

I.- Objeto y antecedentes.

Tal y como se expone en su cláusula primera, la propuesta de convenio que se informa tiene por objeto la formación teórica y práctica de los miembros de la Unidad de Protección Ciudadana y Policía Judicial de la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián y del personal médico forense destinado en la Subdirección de Gipuzkoa del Instituto Vasco de Medicina Legal.

A tal efecto, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ayuntamiento de San Sebastián acuerdan suscribir un convenio de colaboración adquiriendo cada una de ellos compromisos concretos (previstos en la cláusula segunda) para que puedan llevarse a buen término las actividades formativas necesarias para tal fin.

Su antecedente inmediato es el convenio suscrito el 11 de septiembre de 2003 entre estas mismas entidades para el mismo fin ahora pretendido.

El Instituto Vasco de Medicina Legal (IVML en adelante) y la Guardia Municipal han manifestado su interés en renovar la relación y, con ese fin, han elaborado el documento “Actualización del Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Excmo. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la formación continua del personal de la Subdirección de Gipuzkoa del Instituto Vasco de Medicina Legal y de la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián”.

II.- Intervinientes y habilitación competencial.

Participarán en el convenio analizado la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Ayuntamiento de San Sebastián.

Con respecto a la habilitación competencial de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en primer lugar, debemos atender a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 35.3: *“Corresponderá a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ...”*

En el marco del anterior precepto, y del artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía; el Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, aprobó el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de provisión de medios materiales y

económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. El Real Decreto 410/1996, de 1 de marzo, amplió los servicios traspasados.

El Real Decreto 514/1996, de 15 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, aprobó el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 16 de febrero de 1996. En el ámbito autonómico, el mencionado acuerdo fue aprobado por el Decreto 60/1996¹, de 26 de marzo.

En el seno de la Administración General de la CAPV, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales ostenta las competencias relativas a la atención de las relaciones con el poder judicial y la provisión de los medios necesarios, personales y materiales, para el funcionamiento de la Administración de Justicia, todo ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1 d) y 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.

Conforme a la vigente estructura orgánica y funcional del Departamento, establecida por Decreto 12/2021, de 19 de enero, la función de dotar de medios personales a los órganos y oficinas judiciales, incluido expresamente el IVML, se encuentra atribuida a la Dirección de la Administración de Justicia. Asimismo, le corresponde planificar, dirigir e impulsar la política de personal en diferentes ámbitos, entre los que figura la formación.

El IVML, regulado por Decreto 236/2012, de 21 de noviembre de 2012, es un órgano técnico, adscrito al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, en virtud del artículo 2 del Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Tiene por misión auxiliar a la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través de la práctica de pruebas periciales médicas, tanto tanatológicas, como clínicas y de laboratorio; asimismo, realiza actividades docentes y de investigación relacionadas con la medicina forenses.

Con respecto a la habilitación competencia del Ayuntamiento de San Sebastián, debemos señalar que conforme al artículo 25.2.f la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y el artículo 17.1.4 de la Ley 2/2026, de Instituciones Locales de Euskadi, corresponde a los municipios la ordenación y gestión de la policía local.

¹ DECRETO 60/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 16 de febrero de 1996, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia

Así mismo, la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, en su artículo 6, reconoce a los municipios la participación en el mantenimiento de la seguridad pública y, el artículo 4.2.a, otorga estatus de autoridad pública en materia de seguridad a los alcaldes y a otros titulares de órganos municipales en el marco de sus competencias.

III.- Naturaleza del negocio jurídico

La calificación del negocio que se nos presenta depende de su verdadera naturaleza jurídica, ya que cualquiera que sea la denominación de un instrumento jurídico, su naturaleza viene determinada por el contenido de dicho negocio. Así lo señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1989, según la cual *"Los convenios jurídicos son los que son legales y no los que pueden ser de acuerdo con lo expresado semánticamente"*.

El artículo 47.1 de la Ley 40/2015 define los convenios como "los acuerdos, con efectos jurídicos, que las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas adopten entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común".

Para diferenciar los convenios con otros negocios jurídicos (protocolos, contratos), el artículo 47.1 añade:

"No tendrán la consideración de convenios, los protocolos generales de actuación o instrumentos similares aquellos que impliquen meras declaraciones de intenciones de contenido general o expresen la voluntad de las Administraciones y partes firmantes de actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles."

"Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En este caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustarán a lo previsto en la legislación de contratos del sector público."

Por tanto, el convenio es un negocio jurídico bilateral suscrito entre administraciones públicas, organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o universidades públicas, entre sí o con sujetos de derecho privado. En ella se acordarán las obligaciones/compromisos jurídicos concretos y exigibles acordados por los intervinientes para cooperar y alcanzar un objetivo común de interés público.

En el convenio analizado participarán la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de San Sebastián. El objeto del convenio es la formación teórica y práctica de los miembros de la Unidad de Protección Ciudadana y Policía Judicial de la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián y del personal médico forense destinado en la Subdirección de Gipuzkoa del Instituto Vasco de Medicina Legal.

Pues bien, el texto analizado contiene todos los elementos del convenio: la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco quiere suscribir con el Ayuntamiento de San Sebastián (otra Administración territorial) un acuerdo con una finalidad concreta, y adquieren entre ellos una serie de compromisos concretos y exigibles, (previstos en la cláusula segunda) para que puedan llevarse a buen término las actividades formativas necesarias para tal fin.

No existen prestaciones económicas sinalagmáticas equiparables a las figuras habituales de los contratos administrativos.

IV.- Contenido del convenio

- Respecto de los suscribientes

Los sujetos que van a suscribir el convenio son: de una parte, Dña. Nerea Melgosa Vega, Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, nombrada por Decreto 6/2023, de 13 de febrero, del Lehendakari (BOPV nº 31, de 14 de febrero de 2023), y en virtud de las facultades que tiene atribuidas por Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales; y de la otra parte, D. Eneko Goia Laso, Alcalde de Donostia-San Sebastián.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 55.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco *“aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes: b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas.”*

Por su parte, el artículo 62 del citado Decreto 144/2017, se refiere a las autoridades facultadas para suscribir y establece 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”*.

De los preceptos citados se concluye que el Consejo de Gobierno debe autorizar, en este caso, a la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para prestar el consentimiento y suscribir el presente convenio.

En la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno que obra en el expediente, se recoge expresamente la anterior habilitación. No obstante, es conveniente, a juicio de quien suscribe, que dicha habilitación se traslade al

texto del convenio, referenciando que la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se halla habilitada para intervenir en nombre y representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con base en la autorización acordada por Acuerdo del Consejo de Gobierno.

La misma observación cabe realizar respecto a la intervención del Alcalde de San Sebastián, que interviene en nombre y representación del Ayuntamiento de San Sebastián; puesto que en el convenio no se recoge el precepto legal o acuerdo municipal que habilite su intervención en nombre del municipio.

- Respecto del clausulado

El convenio propuesto consta de 6 cláusulas y un anexo.

- En la cláusula primera se expone el objeto: *la formación teórica y práctica de los miembros de la Unidad de Protección Ciudadana y Policía Judicial de la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián y del personal médico forense destinado en la Subdirección de Gipuzkoa del IVML.*

A juicio de quien informa el objeto obra perfectamente definido. Además, en la citada cláusula se remite expresamente al anexo que acompaña al convenio, en donde se relaciona el contenido de la formación que se impartirá por la Subdirección de Gipuzkoa del IVML, y por la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián.

- En la cláusula segunda se relacionan las obligaciones y compromisos de las partes. Se refieren todos ellos a compromisos concretos e identificados, pudiendo ser exigidos por parte de los intervinientes una vez sea suscrito el citado acuerdo de colaboración.
- En la cláusula tercera se define el régimen de colaboración; se señala expresamente que no existirá compensaciones económicas entre las partes y se regulan los términos en los que se desarrollarán las prácticas.
- En la cláusula cuarta se recoge una ampliación de la colaboración entre ambas instituciones.

Habida cuenta que ambas instituciones tenían suscrito previamente, en el año 2003, un convenio de colaboración en este mismo ámbito formativo, se aprovecha este mismo acuerdo para ampliar su colaboración, fundado, sobre todo, en los avances tecnológicos habidos hasta la fecha y, en especial, para ofrecerse mutuamente diferentes servicios y formación con respecto de los mismos.

- En la cláusula quinta se constituye la comisión de seguimiento con el objeto de garantizar una adecuada coordinación en el desarrollo de este convenio de colaboración. Así mismo, se detalla su composición y sus funciones.
- En la cláusula sexta se recoge el régimen de vigencia, denuncia y extinción. Lo previsto en el convenio respeta las reglas establecidas en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

En general, el convenio aborda aspectos recogidos en el artículo 49 de la Ley 40/2015, por lo que no se han detectado problemas de legalidad.

V.- Régimen de tramitación

El presente Convenio carece de contenido económico y no supone incremento de la dotación de los capítulos de gasto de los presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Aun y cuando del artículo 22 del 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, se desprende que no es preceptiva la emisión de informe de la Oficina de Control Económico, quien suscribe aconseja la remisión del convenio a la citada oficina, a fin de que por esta última ratifique la ausencia de contenido económico alegada por el Departamento.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 55.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, corresponde al Gobierno Vasco aprobar la suscripción del convenio analizado, por lo que se deberá proceder a la tramitación de la aprobación por el Consejo de Gobierno Vasco. A tal efecto, se deberá remitir al Consejo de Gobierno, el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Tal y como se señala en el informe jurídico departamental, en el presente caso, a la vista de que el convenio no afecta a los derechos y obligaciones de la ciudadanía, no es necesaria su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco (artículo 65 del Decreto 144/2017).

Si es necesario, por el contrario, con base a lo establecido en el artículo 66 del Decreto 144/2017, se remita el convenio a la Secretaría de Gobierno para su registro, a efectos de seguimiento e información.

Finalmente, debemos señalar que, registrado el convenio, éste deberá publicarse y permanecer accesible en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos, conforme establece el artículo 33.6 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

CONCLUSIONES

No se aprecia ninguna objeción de legalidad con respecto a la suscripción de la propuesta de convenio, sin perjuicio de las observaciones reflejadas.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.