



INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA DEL GOBIERNO VASCO Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CASA DE CULTURA IGNACIO ALDECOA Y LAS BIBLIOTECAS DE LOS MUSEOS Y DE LOS SERVICIOS ADSCRITOS AL DEPARTAMENTO DE EUSKERA, CULTURA Y DEPORTE EN LA RED DE LECTURA PÚBLICA DE EUSKADI.

45/2018 DDLCN – IL

I. ANTECEDENTES

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de convenio de referencia.

El presente informe se emite 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, en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, en relación con lo dispuesto en los artículos 12.1.a) y 14.1.c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Además del borrador del texto de convenio, se acompaña un único documento del proceso seguido en la elaboración y tramitación de la iniciativa proyectada, que es la memoria del Director de Patrimonio Cultural justificativa de la necesidad de establecer un instrumento convenido que establezca el régimen de cooperación y

funcionamiento entre ambas Administraciones en el proceso de integración en la red de lectura pública de Euskadi (en adelante RLPE) de la biblioteca Ignacio Aldecoa y de las bibliotecas de los museos y de los servicios adscritos al departamento de euskera, cultura y deporte (en adelante bibliotecas DFA).

II. OBJETO

Los antecedentes del borrador estudiado, además de la cláusula primera, ilustran correctamente el objeto último que rige la necesidad de establecer un ámbito de actuación conjunto entre las Administraciones Públicas firmantes.

De esta manera, la Administración General del País Vasco y la Diputación Foral de Álava (en adelante DFA), acuerdan regular un régimen de funcionamiento completo que aglutine los compromisos y las condiciones de la integración, tanto en la fase preliminar que aborda todos los procesos previos y necesarios encaminados a la efectiva integración, como una vez culminada la misma en la que ya se atiendan las peticiones de préstamo en red que reciban las bibliotecas de la RLPE.

III. LEGALIDAD

A.- Convenio de colaboración interadministrativo.

I.- Marco legal

Los términos en los que se concreta el contenido de las bases de colaboración entre las Administraciones Públicas firmantes se presenta bajo la denominación de convenio de colaboración.

La regulación general de los convenios se contiene ahora en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), concretamente en su Capítulo VI del Título Preliminar, artículos 47 a 53.

Las notas características de los convenios a resultas de lo previsto en esta nueva disposición legal encajan esencialmente con el contenido y la estructura del texto informado. En este sentido, constatamos que la materia objeto de acuerdo se ajusta a la definición prevista en el art 47.1, tanto en su vertiente positiva –acuerdo con efectos jurídicos adoptado por las administraciones públicas-, como en su vertiente negativa –no es un mero protocolo general de actuación, ni contiene una prestación propia de los contratos-.

Por lo demás, estaríamos en presencia de un convenio de los denominados por el 47.2.a) como interadministrativos, firmados entre dos o más Administraciones Públicas, que encauza la prestación conjunta de medios y servicios de interés público en cuanto instrumento de mejora de la eficiencia de la gestión pública.

Así mismo, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (DSJGV), regula el régimen jurídico de los convenios y los protocolos generales en su Capítulo XIII, artículos 54 a 65.

El texto proyectado encaja con claridad en la definición que dispone el art. 54.1 DSJGV, por lo que habrá de estarse al régimen concreto que define el resto de este articulado y que iremos detallando en los apartados correspondientes.

La Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi materializa la competencia autonómica exclusiva en materia de bibliotecas que no sean de titularidad estatal, según acoge el art. 10.20 del Estatuto de Autonomía (en adelante EA). En congruencia con tal atribución, le corresponde a la CAPV desarrollar la planificación de los servicios bibliotecarios ofrecidos por Sistema Bibliotecario de Euskadi (en adelante SBE); competencia que no sólo engloba a las bibliotecas dependientes de la organización autonómica y local, sino también a todas las estatales, privadas y forales que se incorporen voluntariamente al SBE (artículos 4 y 6 Ley 11/2007).

La red de lectura Pública de Euskadi (en adelante RLPE) se configura como parte esencial del SBE y punto de encuentro concreto de las redes bibliotecarias locales, así como el lugar de confluencia de la cartera de servicios bibliotecarios de

titularidad foral, estatal o privada que se integren libremente en la citada red, que se regula en el Título III de la Ley 11/2007 (artículos 13 a 26).

A los efectos concernidos por el objeto del convenio que informamos (integración bibliotecas titularidad foral), **el apartado b) del artículo 13** dispone que también forman parte de la RLPE “**b) Las restantes bibliotecas de uso público general que se integren en la red de lectura pública mediante los correspondientes convenios**”.

Así mismo, el **artículo 19** regula la integración de una biblioteca en la red de lectura pública de Euskadi, aludiendo expresamente al supuesto que nos ocupa:

*“Las bibliotecas previstas en el artículo 13, párrafo 2, apartado b), se integrarán en la red de lectura pública de Euskadi, previa verificación de los requisitos exigidos en la presente ley y normas de desarrollo, por una **orden del consejero o consejera del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura, que se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.**”*

A la vista de las normas transcritas y del enfoque adoptado por el texto del convenio que informamos procede realizar las siguientes observaciones.

La sistemática empleada por la Ley para regular la integración voluntaria de los fondos bibliotecarios forales, estatales y privados permite concluir que la norma separa dos ámbitos de actuación cuya formalización es encargada a instrumentos jurídicos de distinta naturaleza.

Por una parte, han de verificarse un conjunto de procesos que preceden y conducen hacia la efectiva incorporación de los fondos forales a la RPLE que ha de regularse mediante convenio (art. 13.2.b Ley 11/2007). El texto informado da buena cuenta de ello estipulando determinadas condiciones que sirven a tal propósito: cesión de datos de carácter personal a los ficheros de la dirección de patrimonio cultural, cesión de datos y estadísticas para facilitar la fusión informática y asunción de los gastos derivados de ésta por la DFA, migración del sistema informático, carga de los

datos de los lectores de los últimos 4 años, formación del personal de las bibliotecas forales etc...

Ahora bien, el proyecto informado dispone también sobre los compromisos que se adquieren una vez ya sea plena la gestión de los servicios bibliotecarios forales en el marco de la RLPE del Gobierno Vasco en línea, dentro de un sistema informático común para la prestación de los servicios en red que se estimen pertinentes. Nos referimos a aspectos tales como el modo en que deben atenderse las peticiones de préstamos en red, las reservas por internet, garantía de visibilidad de la red foral, respecto a la autonomía de planificación de la red foral, respeto a la política prestataria de documentos etc...

No vemos impedimento alguno en que en el mismo convenio convivan ambos tipos de compromisos siempre y cuando se estructuren debidamente diferenciados en el texto.

No obstante, en la medida en que ciertos compromisos alcanzan virtualidad jurídica sólo una vez integradas las bibliotecas forales en la RLPE, se hace imprescindible actuar bajo el debido amparo legal que proporciona la Orden del Consejero de Cultura y Política Lingüística que declare la integración (art. 19 Ley 11/2007), que a fecha de hoy no se ha tramitado aún y que la memoria aportada tampoco menciona.

Así las cosas, es fácilmente constatable que las tareas preliminares van a ocupar un lapso temporal amplio antes de que se ponga en marcha la prestación de los fondos bibliotecarios forales a través del sistema informático que gestiona la RLPE. Parece congruente que el inicio del proceso de colaboración entre ambas instituciones mientras se cumplimentan todos los requisitos para la gestión integrada esté avalado por la correspondiente Orden del Consejero, que además de declarar iniciado el proceso de integración, prevea la existencia de un convenio de las características que informamos para regular los derechos y obligaciones anejos al mismo.

Cierto es que el texto de la norma que aplicamos no se expresa en términos muy claros acerca del alcance y el modo en que deben vincularse ambos

instrumentos, sin embargo, tal y como está concebido el proyecto, debería contarse ya con la cobertura de dicha Orden.

De todos modos, no consideramos una objeción legal que impida continuar con la tramitación del presente convenio la actual ausencia de la oportuna Orden, siempre y cuando se tenga presente que debe abordarse dicha tarea en el plazo más breve posible y, en cualquier caso, antes de la plena integración.

II.- Ámbito subjetivo.

Debe señalarse una advertencia respecto de los sujetos que suscriben el convenio, fundamentada en la configuración legal de que las Administraciones públicas actúan con personalidad jurídica única (art. 3.4 LPAC), que hace incorrecto hablar de un convenio entre un Departamento y la Diputación Foral de Álava. En nuestro caso, habrá de citarse como sujeto que suscribe el convenio a la Administración General de Euskadi. En cambio, sí puede ser adecuado mencionar a lo largo del clausulado del convenio los concretos órganos o Departamentos que deberán realizar las actuaciones que dicho convenio prevé.

Teniendo en cuenta que el ámbito subjetivo del convenio comprende entidades previstas en el artículo 55.1 b) del Decreto 144/2017, como es la Diputación Foral de Álava, ha de concluirse que se reserva al Consejo de Gobierno la competencia para autorizar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de un convenio como el que nos ocupa.

En lo que se refiere a la Administración General de la CAE, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte a otra autoridad (artículo 62 Decreto 144/2017). Considerando que no se anexa el documento con la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno, no hemos podido constatar que se autorice al Consejero de Cultura y Política Lingüística para su suscripción.

Así mismo, de conformidad con el artículo 59.1 a) del Decreto 144/2017, el proyecto que informamos constituye un supuesto en el que el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento debe comunicar al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción del presente Convenio.

III.- Examen clausulado

Haciendo un repaso de los contenidos que debe albergar un convenio, con referencia al art. 49 LRJSP, se observa un cumplimiento general adecuado de los mismos (derechos y obligaciones, comisión de seguimiento, duración, causas de resolución etc...).

En la parte expositiva debería hacerse mención al art. 19 Ley 11/2007 y al dictado de la pertinente Orden del Consejero como condición previa a la plena integración en orden a completar el régimen jurídico anudado al proceso de fusión. Ha de decirse que el parco expediente que acompaña al proyecto no da ninguna idea sobre la intención del Departamento acerca de la elaboración de la Orden requerida.

Únicamente cabe reiterar que a los efectos de entender de una manera congruente los compromisos que se adquieren por las partes, se propone una revisión general del proyecto con la finalidad ya apuntada de definir la parte del proceso en el que nos hallamos.

De esta manera, el articulado debería distinguir con claridad aquellos compromisos que se adquieren para llevar a cabo el proceso previo, y aquellos que se corresponden con los atribuidos a las partes una vez ultimado tal proceso técnico de incorporación.

Cabe llamar la atención sobre la escasez de datos que ofrece el proyecto informado acerca del modo de financiación de los gastos vinculados al proceso de integración. Así tenemos que el apartado 10 de la cláusula segunda (parte dispositiva) explicita que la DFA asumirá los gastos derivados de la fusión informática y el

apartado 9 de la cláusula tercera los que asume la CAE en el plano informático, carga de datos de lectores y formación de personal. Sin duda, se impone la necesidad de una memoria económica que valore y concrete los compromisos de gasto por parte de ambas instituciones que reflejan dichas estipulaciones sin la que no cabe afrontar su virtualidad real.

El convenio proyectado incluye dos anexos que regulan dos aspectos de singular relevancia en el proceso de integración, (1) el documento de regulación del tratamiento de datos personales por terceros y (2) disponibilidad del servicio.

El anexo I adhiere al convenio un clausulado dedicado al régimen de protección de datos de carácter personal enmarcado en la gestión de la RLPE respecto de la correcta utilización del fichero denominado “Catálogo de Bibliotecas Públicas”.

Para cuando se firme este convenio, con seguridad después del 25 de mayo de 2018, habrá entrado en vigor el Reglamento General de Protección de Datos¹ (en adelante, RGPD). Este Reglamento constituye norma de aplicación directa en toda la Unión Europea en materia de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. El RGPD sustituirá a la actual Ley Orgánica de Protección de Datos que está en proceso de adaptación, e introduce una serie de cambios y novedades a los cuales es necesario adaptar los actuales tratamientos, con anterioridad a la fecha de su plena aplicación.

De acuerdo con lo expuesto, cabe realizar una serie de reflexiones sobre el contenido del proyecto en lo que respecta a la regulación de la protección de datos.

Se advierte un extenso clausulado expositivo que entendemos innecesario y reiterativo. No debería repetirse el reparto competencial que ya está suficientemente desarrollado en la parte expositiva general (se propone eliminación apartado I).

¹ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

Respecto de los apartados II, III y IV en los que se mencionan las leyes estatales y autonómicas que regulan esta materia, se aprecian como innecesarios.

En primer lugar, porque las normas son ya conocidas por todos los operadores jurídicos y no es propósito de un convenio realizar un recordatorio de las mismas: en segundo lugar y más importante, porque esta normativa como acabamos de relatar será sustituida en breve por el RGPD.

Dados los términos en los que se pronuncia la parte expositiva, el clausulado se redacta conforme a una normativa que ha sufrido modificaciones de cierto calado a las que debe adaptarse el anexo en cuestión.

A modo de conclusión, cabe apreciar que el proyecto informado no precisa de un Anexo independiente para la regulación del ámbito relativo a la protección de datos, de forma que con un apartado del clausulado general sería suficiente. No obstante, está claro que esta opción es libre y legítima para el órgano que toma la iniciativa.

En cualquier caso, se propone revisar y reducir sensiblemente esta regulación. Con una mención muy general al nuevo RGPD y normas internas de aplicación es suficiente para ubicar el marco legal aplicable. No conviene reiterar artículos de la Ley, ni las restricciones o prohibiciones que impone directamente la normativa aplicable, con una remisión a la misma en los aspectos que se consideren oportunos se entiende razonable. Únicamente, deberían incluirse las menciones que aporten algo nuevo al régimen de protección de datos o detallen su contenido (identificación del responsable y encargado de tratamiento, el nombre y características del fichero etc...), o todas aquellas cuestiones que incidan en el elenco de derechos y obligaciones concretos de las partes en materia de tratamiento de datos que no vengan impuestos por la legalidad vigente.

Por su parte, el Anexo II pone de manifiesto las condiciones de disponibilidad del servicio de la RLPE en la medida en que se encuentra sujeto a los servicios de explotación y de asistencia técnica de EJIE en el marco de la encomienda de gestión

general que el Gobierno Vasco tiene suscrito con dicha Sociedad Pública (Sociedad Informática del Gobierno Vasco).

Se observa que este Anexo no incorpora una estructura numerada similar al resto del proyecto que se propone configurar de tal manera, incluso añadirse como una estipulación más dentro del clausulado general del proyecto.

Así mismo, vemos que debería completarse el dato de la fecha del Boletín Oficial del País Vasco en el que poder consultar la encomienda de gestión acordada por el Gobierno Vasco con EJIE para hacer realmente efectiva dicha posibilidad.

IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, estimamos que debería revisarse la estructura del convenio a los efectos de distinguir los compromisos establecidos antes y después de la integración, sin perjuicio de las modificaciones de orden legal referidas a la normativa de aplicación del régimen de protección de datos que vemos preciso acometer en todo caso.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.