



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA  
AUTOGOBERNUA SAILA  
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza  
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 A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO PARA EL TRASLADO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA DE DERECHOS SOCIALES, IGUALDAD, DIVERSIDAD Y JUVENTUD, DE UN LADO, Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES, Y LAS DIPUTACIONES FORALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDADES PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE MENORES, DE OTRO LADO, EN EL MARCO DE SITUACIONES DE CONTINGENCIA MIGRATORIA.**

NBNC\_CCO\_2014/23\_10  
46/2023 IL – DDLCN

## I. ANTECEDENTES

Por la Asesoría del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se solicita informe de legalidad sobre la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, de un lado, y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, de otro lado, en el marco de situaciones de contingencia migratoria.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria justificativa técnica-económica.
- ✓ Propuesta o borrador del Convenio (versiones en euskera y castellano).
- ✓ Informe jurídico.
- ✓ Certificación de la aprobación del *“Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 y propuesta de distribución territorial de la segunda parte del crédito presupuestario de 20 millones de euros destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”*, del Pleno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.

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



- ✓ Certificación de la aprobación del *“Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada”*, del Pleno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno (versiones en euskera y castellano)

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 y en el artículo 7.1.c), 9 y 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en el artículo 7.1.i) 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.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. CONTROL DE LEGALIDAD

### 1.- Objeto.

El Convenio que se pretende suscribir entre el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud de la Comunidad Autónoma de Canarias, y las Diputaciones Forales, tiene como objeto determinar las actuaciones administrativas necesarias para el traslado a la CAPV de 18 niños, niñas y adolescentes que actualmente están siendo tutelados por las Entidades Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Tal y como se indica en la memoria justificativa, este Convenio tiene su origen en los compromisos recogidos en el *“Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 y propuesta de distribución territorial de la segunda parte del crédito presupuestario de 20 millones de euros destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”*, cuya aprobación se produjo por el Pleno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia el 30 de septiembre de 2022 a instancias de la Comunidad de Canarias y la Ciudad de Ceuta.

Precisamente solicitaron la activación del Plan de Respuesta al concurrir las circunstancias establecidas por el *“Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada”* aprobado asimismo por el Pleno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia el 30 de septiembre de 2022, para declarar la contingencia migratoria, toda vez que sus sistemas de protección hacían frente a una ocupación por encima del 150%.

En concreto, en dicho Modelo se contempla la posibilidad de que se declare una situación de contingencia migratoria y que la declaración de dicha contingencia implicará la activación de un Plan de Respuesta que determinará las necesidades de traslado de menores migrantes desde la Comunidad de Canarias y la Ciudad de Ceuta al resto de Comunidades Autónomas, para cuya materialización se establece que se deben formalizar los instrumentos de cooperación interautonómicos que estimaren oportuno.

Es por ello que la activación del Plan de Respuesta ha motivado la suscripción del Convenio objeto de este informe el cual tiene como finalidad coordinar las actuaciones de protección de los niños, las niñas y adolescentes migrantes no acompañados afectados por la contingencia migratoria, para que sean trasladados desde el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Cabe mencionar en este apartado primero, que en anteriores ocasiones, y previamente a dicho Modelo y Plan aprobado para los años 2022-23, se suscribieron diversos Protocolos Generales para el traslado desde la Comunidad de Canarias a la CAV de otros menores en la misma situación, si bien se considera acertado que se haya modificado el instrumento utilizado con anterioridad y que se haya propuesto la suscripción de un Convenio, al no tratarse de meras declaraciones de intenciones, sino de compromisos jurídicos concretos y exigibles, tal y como se indicaba precisamente en los informes de legalidad emitidos al efecto.

## **2.- Competencia**

La competencia de los intervinientes está perfectamente delimitada en los documentos e informes que se acompañan a la iniciativa y en el propio texto del Convenio, a los que nos remitimos a efectos de no incurrir en reiteraciones innecesarias (nos remitimos, particularmente, al análisis competencial que se realiza en la memoria justificativa y en el informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales).

## **3.- Naturaleza jurídica del Convenio.**

La colaboración entre las partes suscriptoras adopta la forma de convenio de colaboración de los regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, precepto este último que establece que “*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*”.

Así, conforme al artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015 son convenios interadministrativos 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.

Precisamente el artículo 48.1 de la Ley 40/2015 antes citada señala que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia. Señala también el punto 3 del citado artículo 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.

Asimismo, en relación a la cooperación entre Administraciones, los artículos 143 y 144 de la referida Ley 40/2015 establecen que las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias, pudiendo dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas. A tal efecto, se establece que en los convenios y acuerdos en los que se formalice la cooperación se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Por su parte, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece en su artículo 54: *“A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, 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”*.

En este caso, la figura del convenio de colaboración encuentra su utilidad en cuanto que, a través de él las partes intervinientes modulan el ejercicio de sus respectivas competencias interactuándolo en aras a obtener la ventaja que para el logro de los fines de interés público supone el esfuerzo compartido, estableciendo las actuaciones conducentes al traslado de 18 menores migrantes desde la Comunidad de Canarias a la CAPV.

Es por ello que la naturaleza jurídica del convenio se ajusta a dicha definición, siendo evidente que no tiene por objeto ninguna de las prestaciones propias de los contratos, por lo que se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

#### **4.- Trámites del proyecto de Convenio.**

El artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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”.*

Se han incluido en el expediente dichos documentos, así como los exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Asimismo, y conforme a lo ya expuesto en el informe jurídico, este expediente deberá ser objeto de control económico-fiscal por parte de la Oficina de Control Económico a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 y siguientes 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. Conforme al mismo, la fiscalización de la actividad económica de la Administración General a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones que le sean aplicables, se articulará mediante el control económico-fiscal, el cual entre otras comprenderá la fiscalización previa de las pruebas de acuerdo de contenido económico directo o indirecto cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda, como sucede en el presente caso.

El convenio se tramitará siguiendo lo dispuesto en el artículo 55 y 57 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. De este modo, será remitido al Consejo de Gobierno, para la aprobación de su suscripción.

## **5.- Análisis del contenido del Convenio.**

La propuesta de convenio consta de título, apartado en el que se concretan las partes o sujetos intervinientes, parte expositiva con 5 apartados y 13 estipulaciones o cláusulas (Objeto y finalidad; Colectivo destinatario; Protección jurídica de los niños, las niñas y adolescentes; Derecho a ser oído del niño, la niña o adolescentes migrante no acompañado; Asunción de la tutela; Programación del traslado; Remisión de los expedientes administrativos de protección; Protección de datos; Consecuencias; Seguimiento; Competencia; Régimen jurídico del sector público – Colaboración entre Administraciones Públicas-; y Vigencia).

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del instrumento informado, debe recordarse el artículo 49 de la Ley 40/2015, que regula el contenido mínimo de los convenios. Según esta disposición, el contenido esencial deberá 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.”*

Por su parte la nueva Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 33.4 regula un nuevo aspecto sobre el contenido de los convenios, sobre la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

En el presente caso, el Convenio incluye:

a) Los sujetos firmantes y su capacidad jurídica, así como la competencia con la que actúan los firmantes, los cuales se definen en la parte “Intervienen” del Convenio así como en la cláusula décimo primera.

b) En la parte de “exponen” se indican los motivos por los que se considera necesaria la suscripción del Convenio.

c) El objeto del Convenio queda fijado en la cláusula primera del Convenio en relación con la segunda cláusula.

d) Los compromisos de las partes quedan recogidos en las cláusulas quinta, sexta y séptima del Convenio.

e) No se recogen las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento, si bien tal hecho se justifica en su cláusula novena, estableciendo que no procede regular los mismos al estar fundado el Convenio en el ejercicio de las funciones públicas concernientes a la competencia en materia de protección de menores que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, al amparo de las normas constitucionales y estatutarias correspondientes y sustentada en los principios de lealtad institucional y solidaridad interterritorial.

No obstante, independientemente de que se haya suscrito en un contexto de cooperación interterritorial, ello no exime de establecer las consecuencias del incumplimiento de los compromisos jurídicos concretos y exigibles conforme al artículo 49.e) de la Ley 40/2015.

En efecto, no se contempla por ejemplo qué es lo que ocurriría en el caso de que la Comunidad de Canarias no asuma los gastos de traslado contemplados en la cláusula sexta o en el caso de que no remita los expedientes a los que refiere la cláusula séptima, al igual que tampoco se incluyen las consecuencias derivadas del

incumplimiento de los compromisos asumidos por el Departamento o Diputaciones Forales, por lo que se entiende necesario regular este extremo.

f) Los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del Convenio y de los compromisos, se recogen en la cláusula décima en la que se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento conformada por las Entidades Públicas de las Comunidades Autónomas de origen y destino, así como por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

Sobre la necesidad de que el Convenio recoja la posibilidad de una organización personificada para su gestión, puede considerarse que en este caso ya se prevé la constitución de la mencionada Comisión de Seguimiento y que ésta pudiera calificarse como una especie de organización personificada a los efectos de la Ley del Sector Público Vasco.

g) No se recoge el régimen de modificación del Convenio, por lo que su modificación requeriría acuerdo unánime de los participantes.

h) El plazo de vigencia del Convenio se establece en la cláusula décimo tercera del Convenio y en ella se indica que se extenderá desde que sea efectiva su suscripción hasta que la Entidad Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias haya dictado las resoluciones en virtud de las cuales se deja sin efecto la declaración de desamparo y las medidas de protección constituidas en favor de la totalidad de los niños, las niñas y adolescentes migrantes no acompañados que hayan sido trasladados al territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que deberá realizarse con posterioridad a la asunción de la tutela de las referidas personas menores de edad por parte de las Diputaciones Forales, en su calidad de Entidades Públicas competentes a tal efecto.

Es cierto que el compromiso de cooperación o auxilio que se adquiere a través del convenio se limita y se agota con la atención del número de personas menores migrantes no acompañadas que serán trasladadas al territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (18 personas).

No obstante, el convenio deben tener una duración determinada conforme al artículo 49.h) de la Ley 40/2015, por lo que consideramos necesario que el convenio haga mención en todo caso a la duración máxima de cuatro años.

## **6.- Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.**

Se aporta en el expediente la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno al que se adjunta el Convenio para su aprobación.

Se ha observado que, al parecer por error de transcripción, en la cláusula décimo tercera del Convenio adjunto a la propuesta del Acuerdo del Consejo de Gobierno, en la versión de castellano hay incluidas palabras extraídas de la versión de euskera.

Por otro lado, con arreglo al artículo 62 del referido Decreto 144/2017 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.

En este sentido se ha incorporado al expediente borrador de propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno relativa a la aprobación del Convenio, en la que se recoge la autorización expresa a la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para formalizar el acuerdo.

Asimismo, el artículo 65.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central, establece la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de aquellos convenios que, como el presente, afecten a los derechos y obligaciones de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma. No obstante, al entenderse que el presente convenio no afecta de forma directa a derechos y obligaciones de la ciudadanía, no es necesaria su publicación en el BOPV, por lo que resulta adecuado no añadir nada al respecto en el Acuerdo de Gobierno.

Además, a tenor de los artículos 59 y 60 del mencionado Decreto 144/2017, se incluye su traslado a Secretaría de Gobierno y de Relaciones con el Parlamento la comunicación tanto al Parlamento Vasco como a las Cortes Generales, de la suscripción de este Convenio de colaboración.

Por último, lo establecido en el artículo 66 del Decreto 144/2017, a efectos de seguimiento e información, los órganos promotores deberán remitir al órgano competente en materia de Secretaría de Gobierno, además de las versiones pertinentes a los efectos de tramitación en Consejo de Gobierno, el original o copia compulsada de los textos finalmente suscritos.

### **III. CONCLUSIÓN**

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de Convenio, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.