



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DE CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, POR EL QUE SE FORMALIZAN LOS COMPROMISOS FINANCIEROS DEL ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS DE FECHA 25 DE AGOSTO DE 2017, EN EL QUE SE APRUEBA LA DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITO DEL PROGRAMA PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

134/2017 DDLCN - IL

I. INTRODUCCIÓN

Por el Departamento de Trabajo y Justicia se ha solicitado, con fecha 4 de diciembre de 2017, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de Convenio de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en 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 (BOPV nº 226, de 26 de noviembre de 2016).

En conexión con lo anterior, el artículo 14.1 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, es igualmente habilitador de la competencia para la emisión del presente informe, ya que dicho artículo asigna a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la elaboración, a instancias de los Departamentos u Organismos Autónomos, de dictámenes o informes jurídicos sobre cuestiones de competencia de éstos.

Además, procede hacer una expresa referencia a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establece que

corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión del preceptivo informe de legalidad, cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos, entre otros, con los órganos constitucionales del Estado, como sucede con el presente expediente. Este artículo, por tanto, desarrolló lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, la cual asignaba al Servicio Jurídico Central aquellos proyectos de acuerdos o convenios que suscriba el Gobierno Vasco, “en los supuestos que se determinen reglamentariamente”.

Antes de finalizar este apartado, procede examinar lo que dispone el artículo 13.5, *in fine*, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, ya que el mismo exceptúa la emisión del informe de legalidad del Servicio Jurídico Central en aquellos supuestos en que el nuevo Convenio se limite a actualizar o a modificar las cantidades dinerarias consignadas en los Convenios precedentes, a los que luego haremos referencia en el apartado de antecedentes. Ahora bien, el citado artículo establece un nuevo requisito, como es que el citado Convenio esté sujeto al control económico-normativo, extremo éste que no se ha producido, máxime cuando ya obra en el expediente el correspondiente informe de control económico-fiscal, que se ha emitido con anticipación respecto del presente informe de legalidad.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

El proyecto de Convenio remitido tiene por objeto la formalización de los compromisos financieros entre el Ministerio de Justicia y la Comunidad Autónoma del País Vasco, vinculados con el programa presupuestario estatal de Reforma de la Administración de Justicia. En particular, tras la celebración de la Conferencia Sectorial de Justicia en fecha 26 de julio de 2017, y una vez evidenciada en la misma la necesidad de impulsar un sistema de gestión procesal común en el seno de la Administración de Justicia, se ha apostado por un sistema de gestión procesal común avanzado tecnológicamente y funcionalmente. Con ese objeto desde el Ministerio de Justicia se ha propuesto la distribución de un crédito de seis millones de euros entre las CCAA que tienen competencias en materia de justicia, utilizando para ello como criterios de reparto la población, la litigiosidad y la planta judicial.

Igualmente, procede señalar que esta iniciativa no es novedosa, ya que como se apunta en el apartado IV del documento tramitado, en los presupuestos generales del Estado para los años 2015 y 2016, se consignó en ambos una dotación presupuestaria de 6.000.000,- euros, con destino a su reparto entre las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia. En los dos ejercicios anteriores la Comunidad Autónoma del País Vasco fue destinataria de los fondos que se repartían, constanding en ese sentido los Acuerdos de Consejo de Gobierno autorizatorios de los Convenios a suscribir con el Ministerio de Justicia, de fechas 22 de septiembre de 2015 y de 27 de septiembre de 2016, respectivamente.

En cuanto a la tramitación realizada por el Departamento promotor de la iniciativa, son varias las normas que ha de ser tomadas en consideración. De entrada, procede hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que establece que, *sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que al convenio se acompañe 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.*

Acudiendo a continuación a nuestra legislación autonómica, el artículo 13.3 del Decreto 144/2017, dispone que para la adecuada emisión del informe de legalidad del convenio tramitado, se debe remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, el cual básicamente deberá constar de una memoria resumen con el siguiente contenido: Texto definitivo del Convenio; antecedentes normativos y jurisprudenciales; informes preceptivos; y consultas que puedan haberse formulado.

Examinada en ese sentido la documentación remitida a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, procede constatar que la misma no cumple en su totalidad con los mandatos normativos que sobre la tramitación de los Convenios han de ser tomados en consideración, si bien podemos considerarla al mismo tiempo suficiente para la emisión del informe de legalidad solicitado. En todo caso, destacaremos dos cuestiones que nos parecen relevantes en la tramitación del presente expediente:

a) Obra en el mismo un informe emitido por la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Hacienda y Economía, de fecha 1 de diciembre de 2017, en el que se concluye que *en el marco del sistema de relaciones financieras de la CAPV con la Administración del Estado, no procede efectuar observación alguna a la contribución estatal contenida en el*

borrador de Convenio, por lo que al criterio expuesto en el mismo nos tenemos que remitir necesariamente en este trámite.

b) La suscripción del Convenio tramitado debe ser autorizada por Consejo de Gobierno, no en base exclusivamente a una lectura interpretativa de lo dispuesto en la letra e) del artículo 18 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, sino porque así lo establece de forma expresa el artículo 55.1 del Decreto 144/2017, en cuanto que se trata de un Convenio a suscribir con los órganos constitucionales del Estado, en este caso con el Ministerio de Justicia. Se recuerda que este Decreto, en su Capítulo XIII, ha dejado sin efectos el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, relativo a las normas por las que se determinaban los Convenios que debían ser autorizados por el Consejo de Gobierno.

Sobre las actuaciones posteriores a dicha autorización, cabe efectuar una especial mención a la comunicación a realizar sobre la autorización de este Convenio al Parlamento Vasco. Aunque no existe previsión normativa expresa sobre esta cuestión, ya que tanto el artículo 18.e) de la Ley de Gobierno, como el artículo 59 del Decreto 144/2017, circunscriben dicha comunicación a los convenios a suscribir con los Territorios Históricos o con las CCAA, incluida la Comunidad Foral de Navarra, se recomienda que, en base a una lectura interpretativa y flexible de ambos preceptos, la autorización del presente Convenio sea comunicada al Parlamento Vasco.

No procede, por otra parte, comunicación alguna por esta Administración a las Cortes Generales, ya que las Administraciones intervinientes no están incluidas en el artículo 60 del Decreto 144/2017, tantas veces repetido. En cuanto a la específica comunicación al Senado, la misma se realizará por el Gobierno del Estado, ya que así se pronuncia el artículo 61 inmediatamente siguiente. Igualmente, la Administración del Estado incluirá el presente Convenio en el Registro Electrónico Estatal de órganos e instrumentos de cooperación, al que se hace referencia en la Disposición Adicional séptima de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por último se recuerda que, con arreglo a lo establecido en la letra c) del artículo 63.1 del mismo Decreto, el presente Convenio se podrá suscribir a partir de su aprobación por el Consejo de Gobierno.

III. LEGALIDAD

Las consideraciones de legalidad a realizar son las siguientes:

1. De entrada, a los efectos de efectuar un pronunciamiento sobre la naturaleza del documento, cuya suscripción se propone, procede hacer una primera referencia a lo dispuesto en el apartado D del anexo del Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, sobre traspaso de funciones en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. En el citado apartado **se consagra el principio de colaboración** entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco para, entre otras cuestiones, “la promoción y utilización de bienes informáticos destinados a los servicios propios de los Juzgados y Tribunales, a fin de asegurar la compatibilidad de los que se empleen en el País Vasco con los que se implanten en todo el territorio del Estado”.

Por tanto, la iniciativa que se examina encuentra sin dificultad encaje en el marco de colaboración señalado, en el que están interesadas ambas Administraciones. No hay que olvidar, como así se señala en el exponendo IV del Convenio, que la Administración del Estado ha consignado una dotación presupuestaria con el fin de colaborar en el desarrollo e implantación del Sistema de Gestión Procesal Común y la Fiscalía Digital, llevando a cabo mejoras que incidan en un servicio público de mejor calidad, en el respectivo ámbito territorial de cada Comunidad.

Planteado en esos términos el acuerdo entre ambas Administraciones, procede señalar que el mismo se ajusta al concepto jurídico de los Convenios, recogido en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que los define como *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 derechos privado **para un fin común***.

Hay que señalar igualmente que en esta concertación de voluntades, basada en uno de los principios consagrados en el artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (la letra k hace referencia a la cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones

Públicas), ambas Administraciones suscribientes actúan en el marco de las competencias que tienen atribuidas.

Así, en el exponendo I. del documento tramitado se señala que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, conforme establece el artículo 149.1.5ª de la CE. Es decir, como se ha pronunciado en ese sentido el Tribunal Constitucional, la mera capacidad económica no podría ser título competencial bastante, sino que ha de existir un título competencial habilitante para la Administración del Estado en una determinada materia, como ocurre en el presente expediente en el ámbito de la justicia.

En lo que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, cabe recalcar que el artículo 13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco señala que *en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma de Euskadi ejercerá en su territorio las facultades que las leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno*. A su vez, el artículo 35.3 atribuye a la Comunidad Autónoma *la competencia para la provisión, dentro de su territorio, del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial*.

En resumen, ambas Administraciones actúan en el ámbito de sus competencias, y conciertan voluntades en la consecución de un fin común, concluyendo de todo ello que nos encontramos ante un Convenio, en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 40/2015, y que el mismo es de carácter interadministrativo. Correlativamente, resulta procedente subrayar que el mismo no tiene naturaleza contractual, ya que no contiene las prestaciones propias de los contratos, y así lo establece la cláusula séptima del proyecto de Convenio. En relación con esta cuestión, el artículo 4 de la todavía vigente Ley de Contratos del Sector Público constituye una vía sólida para descartar la presencia de prestaciones incardinables en un contrato ordinario.

2. En cuanto a las compromisos que asumen las partes, la Comunidad Autónoma de Euskadi se compromete a introducir en la gestión correspondiente a la administración de justicia una serie de elementos de infraestructura de sede o puesto de trabajo de usuario, necesarios para la implantación efectiva de un sistema de gestión procesal basado en la tramitación electrónica, tanto en órganos judiciales como en la fiscalía.

Por su parte la Administración del Estado, asume el compromiso de aportar una cuantía económica que cubrirá parcialmente los gastos que se realicen en este ejercicio económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto que dichos gastos son superiores al importe económico que se recibirá (299.958,- euros), como se puede comprobar examinando las partidas existentes en el programa presupuestario 1411 “Administración de Justicia” del presente ejercicio 2017.

La particularidad de esta aportación económica estatal es que para su cuantificación, además de tener en cuenta las tareas a realizar en nuestra Comunidad Autónoma, el cálculo ha de efectuarse al compás de los acuerdos que se plasmen con el resto de Comunidades Autónomas que tienen también asumidas competencias en materia de Justicia. Por ello, para la articulación y distribución de la consignación presupuestaria estatal, tal y como se acordó en la Conferencia Sectorial de 26 de julio de 2017, se ha acudido nuevamente a lo establecido en el artículo 86.1 de la Ley General Presupuestaria que preceptúa lo siguiente: *“Los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales Comunidades Autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de gestión de los fondos, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 de este artículo”*.

Este aspecto, relativo a la distribución de los fondos consignados, contemplado de forma expresa en la Ley General Presupuestaria, también fundamenta la tramitación del presente Convenio, ya que el mandato para su suscripción se recoge de forma expresa en el artículo 86 transcrito.

Por último, cabe hacer referencia a lo dispuesto en el letra b), *in fine*, del artículo 2.4 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, ya que, conforme con lo que en él se establece, no se encuentra comprendida en el ámbito de la Ley de Subvenciones aquella financiación que se articula a través del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que sin embargo es la base que se tiene en cuenta, como se ha dicho, en el presente expediente.

3. Una tercera cuestión es la relativa al contenido del Convenio tramitado, de modo que examinado el mismo podemos concluir que para su determinación se ha tenido en cuenta de modo razonable lo dispuesto en ese sentido en el artículo 49 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula los contenidos que han de tener los Convenios de Colaboración.

CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto se informa favorablemente el proyecto de Convenio tramitado, sometiendo el mismo a cualquier otro mejor fundado en Derecho.