



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL EUSKAL ESTADISTIKA ERAKUNDEA/INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA Y EL AYUNTAMIENTO DE LLODIO PARA LA UTILIZACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS EN LA TOMA DE DECISIONES MUNICIPALES Y SU VISUALIZACIÓN.

101/2022 IL - DDLCN
NBNC_CCO_3804/22_46

I. ANTECEDENTES

Por el Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística (en adelante, Eustat) se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe la documentación que se detalla a continuación:

- Propuesta de Convenio entre el Eustat y el Ayuntamiento de Llodio para la utilización de datos estadísticos en la toma de decisiones municipales y en su visualización.
- Memoria justificativa y memoria económica suscritas, ambas, por el Director General de Eustat.
- Informe jurídico emitido por la Asesoría jurídica de Eustat.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del citado Convenio.

Se emite el presente informe 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 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, Decreto 144/2017); en relación, ambos, con 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, y con el artículo 14.1.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. TRAMITACIÓN

Primeramente, indicar que es el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017 el que recoge los asuntos que requieren el preceptivo informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco:

"Artículo 13.– Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco.

1.– 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 o entes institucionales con:

b) Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas".

En este caso, se trata un convenio a suscribir por un organismo público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y una Administración local, por lo que compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 55.1 b) del Decreto 144/2017.

Asimismo, el artículo 57.1 del Decreto 144/2017 señala que los *"convenios que deban ser aprobados previamente o ratificados por el Gobierno Vasco se tramitarán de acuerdo con las normas establecidas para la tramitación de asuntos ante dicho órgano, y requerirán la remisión del expediente completo"*. En su virtud, obra en el expediente la oportuna propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio.

Finalmente, el convenio analizado requiere del preceptivo informe de la Oficina de Control Económico, puesto que el mismo generará obligaciones para la Hacienda General del País Vasco, de conformidad con el artículo 21.2 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el artículo único del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, donde se regula el objeto y el ámbito de aplicación del control económico-fiscal:

"A los efectos de la presente ley se entenderá por actividad económica el conjunto de actos administrativos así como los hechos u operaciones con trascendencia económica que sean susceptibles de producir derechos y obligaciones para la Hacienda General del País Vasco o el movimiento de fondos o valores".

III. ANÁLISIS DE LEGALIDAD

1.- Objeto justificación.

Tal y como se establece en la memoria justificativa, el Convenio proyectado tiene por objeto *"realizar una prueba de concepto con el ayuntamiento de Llodio/Laudio para la elaboración de unos cuadros de mando estratégicos, con información interna y de Eustat, a través de herramientas de visualización como puedan ser PowerBI o Tableau"* en aras de una futura utilización de *"fuentes estadísticas oficiales por parte de los ayuntamientos para el uso de datos en gestión basada en datos"*.

Igualmente, se indica en la referida memoria que *"esta prueba puede ser un laboratorio de utilización de fuentes estadísticas oficiales por parte de los ayuntamientos para el uso de datos en gestión basada en datos"*, motivo por el que pretenden realizar el convenio entre Eustat y el Ayuntamiento de Llodio.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

Se trata de un convenio de colaboración cuya regulación se contiene en la actualidad, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Según el artículo 4 de la LCSP, las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esta sección quedan excluidos del ámbito de la presente Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

A este respecto, el informe de la Asesoría Jurídica del Eustat ha analizado profusamente la exclusión del presente convenio de la LCSP, por lo que, para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitiremos a lo expuesto en dicho documento sobre este particular.

Por su parte, el artículo 86.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que *"las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule (...)."*

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de Convenio, se hace una manifestación de las mismas en la parte expositiva. Asimismo, el informe jurídico de Eustat hace una exposición detallada de la competencia y legitimación de las Administraciones que participan en la formalización de este convenio y de quienes les representan.

Así, en cuanto a los aspectos competenciales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.31 de la Constitución Española, el Estado goza de competencia exclusiva en materia de estadística para fines estatales, correspondiendo a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia estadística para sus propios fines y competencias, de conformidad con el artículo 10.37 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

En el ejercicio de dicha competencia, la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece, en el artículo 18.1, que *"los resultados correspondientes a las estadísticas oficiales conforme a lo dispuesto en el artículo anterior serán siempre públicos y cualquier interesado podrá solicitar y obtener sus datos"*, siendo competencia de Eustat la *"publicación y difusión de los resultados estadísticos que se obtengan..."* (art. 29.a).

Y, por su parte, el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que *"el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo"*. Igualmente, el artículo 57.1 de la referida Ley señala que *"la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y 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 consorcios o los convenios administrativos que suscriban"*.

Por tanto, con base en lo expuesto, se puede afirmar que la intervención de las partes en este convenio se manifiesta a través de una colaboración institucional encaminada a la consecución de objetivos compartidos.

3.- Régimen jurídico del Convenio.

Con carácter previo a examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47 de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio. Según determina este precepto, 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”.

Se añade que, los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos, pues en tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público, cuestión que no acaece con el presente proyecto de convenio.

Asimismo, el apartado 2.a) del mismo artículo, denomina a los convenios interadministrativos como aquellos *“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”.*

En cuanto a los requisitos para la validez de los convenios, se indica en el artículo 48.3 de la LRJSP 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”.*

Finalmente, el artículo 49 de la LRJSP regula el contenido de los convenios en estos términos:

“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán 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 teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- 1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*
- 2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.*

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima".

El informe de la asesoría jurídica de Eustat analiza debidamente la adecuación jurídica del contenido del Proyecto de Convenio al artículo 49 de la Ley 40/2015.

En este orden de cosas, debe recordarse que la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 33 establece una serie de obligaciones que deberán tenerse en cuenta. El mencionado artículo tiene la siguiente redacción:

"Artículo 33. Convenios de colaboración.

- 1. La Administración general de la Comunidad Autónoma podrá suscribir convenios de colaboración con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno.*
- 2. Las entidades de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán asimismo suscribir los convenios de colaboración con otras administraciones públicas a los que se refiere el presente artículo, actuando en tal caso conforme al régimen jurídico que les corresponda. En todo caso, las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo, deberán ser objeto de publicidad activa.*
- 3. Los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales.*
- 4. Los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar, cuando proceda en cada caso:*
 - a) Los órganos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*
 - b) La competencia que ejerce cada administración.*
 - c) Su financiación.*
 - d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar.*
 - e) La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.*

f) *El plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad y régimen de prórroga que se establezca.*

g) *La extinción por causa distinta al agotamiento del plazo de vigencia, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.*

5. *En dichos convenios se podrán crear órganos mixtos de vigilancia y control, encargados de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.*

6. *Los convenios de colaboración se publicarán en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos."*

4.- Procedimiento del Convenio.

Tal y como avanzábamos en el apartado II, respecto al régimen jurídico de los convenios y protocolos generales en la legislación autonómica, el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

En cuanto a la autoridad facultada para suscribir el Convenio, según el artículo 62 del Decreto 144/2017, por el que se regula el Servicio Jurídico, *"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"*. Por tanto, dado que la competencia para la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma corresponde al Lehendakari, el Gobierno Vasco deberá facultar expresamente al Director General del Eustat para que este último pueda, como así se encuentra previsto, suscribir dicho instrumento convencional. En este sentido, en el texto del Convenio se recoge que la actuación del Director General del Eustat es *"en virtud de la autorización otorgada por el Consejo de Gobierno en su sesión de xx de xxxxx 2022"*, así como en el borrador de la propuesta de acuerdo remitida.

5.- Análisis del contenido.

El Convenio referido consta de una parte expositiva y ocho cláusulas, que responden a la finalidad expresada con anterioridad, no observando tacha de legalidad que debamos reseñar en cuanto al contenido del clausulado.

Para examinar el propio contenido del texto propuesto, y a efectos de evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos al informe jurídico de Eustat.

No obstante lo anterior, atendiendo a la redacción del convenio proyectado, así como a la memoria justificativa que consta en el expediente, se intuye que en la transmisión de datos estadísticos por parte del Eustat, al igual que en el uso de las herramientas informáticas por parte del Ayuntamiento, no existe la posibilidad de acceder a datos de carácter personal ni van a transmitirse este tipo de datos. De lo contrario, si existiera tal posibilidad, deberían recordarse las obligaciones establecidas tanto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, como en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

IV. CONCLUSIÓN

Al entender que se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, se informa favorablemente la propuesta de Convenio entre el Eustat y el Ayuntamiento de Laudio/Llodio para la utilización de datos estadísticos en la toma de decisiones municipales y en su visualización.

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