INFORME SOBRE EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO, PARA EL IMPULSO DE LA ESPECIALIDAD DE MEDICINA LEGAL Y FORENSE.

**Ref.: 116/2014 IL**

##### ANTECEDENTES

Por el Ilmo. Sr. Director de la Administración de Justicia del Departamento de Administración Pública y Justicia se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado.

Al escrito solicitando la emisión del informe se acompaña, además del texto del proyecto de convenio la siguiente documentación:

* El texto de la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la celebración del convenio de colaboración.
* Borrador del texto del convenio de colaboración.
* Memoria económica elaborada por el Director de la Administración de Justicia.
* Memoria Justificativa elaborada igualmente por el Director de la Administración de Justicia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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 el artículo 13. a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia, y con lo previsto en el número 5 del apartado Primero del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995.

###### LEGALIDAD

**I.- Objeto, justificación, naturaleza y habilitación competencial de las administraciones intervinientes**

El proyecto de Convenio sometido a nuestro análisis tiene por objeto articular la colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de su Departamento de Administración Pública y Justicia, y el Ministerio de Justicia, para impulsar la convocatoria de plazas de la especialidad de Medicina Legal y Forense, tan pronto como la citada especialidad sea creada por el correspondiente Real Decreto.

Tal como se expone en la parte expositiva del Convenio, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, distingue entre las especialidades médicas por vía hospitalaria y las no hospitalarias, dando un plazo para la eliminación de las especialidades por la vía extra hospitalaria, que ha tenido su desarrollo en el Real Decreto 639/2014, por el que se regula la troncalidad y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud (denominado RD de Troncalidad).

El Real Decreto 639/2014, en lo que afecta a las competencias del Ministerio de Justicia, en su **disposición adicional séptima** (téngase en cuenta en la parte expositiva del convenio se cita por error “transitoria”), elimina las especialidades en régimen de alumnado, entre las que se encuentra la Medicina Legal y Forense, estableciendo como última convocatoria la correspondiente a las pruebas selectivas de 2015, de manera que a partir de dicha convocatoria dejará de existir la citada especialización.

No obstante, dada la importancia de esta disciplina en la vida académica, hospitalaria y pericial de la Administración de Justicia, se estima que su desaparición como especialidad, tendría consecuencias muy negativas en el ámbito de la Administración de Justicia. Esta opinión es compartida por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, por lo que tanto el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas consideran esencial la creación por Real Decreto de la Especialidad de Medicina Legal y Forense como una especialidad de residencia, articulándose como un MIR ordinario que dé acceso a quienes puedan estar interesados, a la oposición al Cuerpo Nacional de Médicos Forenses.

Por ello, mediante la celebración de este Convenio, el Ministerio de Justicia y la Administración de la CAPV (si bien, convenios con idéntico objeto se celebrarán con las diferentes CC.AA. que tienen competencias en la materia) se comprometen a cooperar para impulsar la medicina legal a través de una actuación conjunta que permita la convocatoria de plazas de la especialidad de Medicina Legal y forense vía MIR, tan pronto como esta Especialidad sea creada por el correspondiente Real Decreto del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Hemos expuesto la justificación y el objeto del convenio sometido a nuestro análisis.

En cuanto a la habilitación competencial de las administraciones intervinientes, el reparto competencial en materia de Administración de Justicia, materia que está atribuida al Estado como competencia exclusiva, artículo 149.1.5 CE, si bien el artículo 13.1 del EAPV prevé que la CAPV ejerza 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”, correspondiéndole, de conformidad con el artículo 35.3 del texto estatutario, “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, ….”

Esta es la denominada “clausula subrogatoria” mediante la que se asumen las competencias que se han venido a denominar de “la administración de la Administración de Justicia”, que ha sido objeto de una abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha ido delimitando el alcance de las competencias del Estado y de las CC.AA.

En este sentido dejamos apuntadas las SSTC [108/1986](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1986/108), [56/1990](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1990/56), [62/1990](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1990/62), 105/200 ó 253/2005 de 30 de marzo. Nos basta esta cita para justificar la intervención de ambas administraciones con el objeto descrito en el Convenio sin que sea necesaria a nuestros efectos la exposición de la citada doctrina a los efectos de este informe.

En el ámbito de esta Administración de la CAPV, en el Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, encontramos entre las funciones principales asignadas a la Viceconsejería de Justicia la provisión de medios personales y materiales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia, incluido el Instituto vasco de Medicina Legal.

Por otra parte, las competencias en el ámbito sanitario, entre las que se incluye la financiación de los Médicos Internos Residentes (MIR), en centros acreditados dependientes del Sistema Nacional de Salud están residenciadas en la CAPV, ex artículo 18 del EAPV.

Por último, y en cuanto a la naturaleza del convenio, hemos de indicar que estamos ante un convenio de colaboración de los previstos en el artículo 6 de la LRJPAC, celebrado en el ámbito de las competencias de las administraciones intervinientes, por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

De conformidad con el artículo 8 de la LRJPAC este Convenio deberá comunicarse al Senado, si bien esta comunicación corresponde hacerla al Estado, tal como lo reconoce la Norma 8ª de las "Normas que determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y regulan la negociación, tramitación, inscripción, publicación y seguimiento de los mismos, aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996”.

En lo que se refiere a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la celebración del citado Convenio debe ser autorizada por el Consejo de Gobierno según establece la Norma 3ª.b) de las Normas expresadas si bien, puede facultar al Consejero de Administración Pública y justicia para prestar su consentimiento en nombre del gobierno (Norma 9ª).

**II.- Procedimiento de tramitación y contenido del convenio.**

Ya hemos indicado cual es el objeto del presente convenio, que articula la colaboración de las administraciones suscribientes en orden a impulsar la Medicina legal y forense, por lo que nos detendremos ahora en el análisis del procedimiento para su autorización y los compromisos que adquieren las partes.

En el procedimiento para la elaboración se han seguido, tal como hemos indicado anteriormente, las Normas que determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y regulan la negociación, tramitación, inscripción, publicación y seguimiento de los mismos, aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996.

Por otra parte, consta la memoria justificativa, así como la memoria a efectos del control económico fiscal previsto en el artículo 22 de la ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad.

No obstante, entendemos que debería haberse hecho partícipe o conocedor, cuando menos, de la iniciativa al Departamento de Salud (igual así ha sido pero no nos consta).

En efecto, y sin negar que el papel preponderante corresponde al Departamento de Administración Pública y Justicia, por el ámbito material del Convenio, deben tenerse en cuenta las competencias que ejercita el Departamento de Salud.

Así, como hemos señalado, se pretende crear la especialidad de Medicina legal y forense vía MIR, extremo que corresponde a la Administración del Estado por ser la competente para crear las especialidades médicas.

Ahora bien, una vez se cree como tal especialidad, habrán de convocarse plazas de especialista en Medicina Legal y Forense, en el número que se acuerde por las partes (según establece el texto del convenio).

Tal como se indica en el Convenio, los futuros especialistas realizarán ***los dos primeros años de formación en régimen de residencia en idénticas condiciones que el resto de profesionales sanitarios***, **si bien los dos últimos años de residencia se llevarán a cabo en los institutos de medicina legal** (en este sentido, el Instituto Vasco de Medicina Legal se creó mediante Decreto 328/1998, de 1 de diciembre, modificándose su régimen jurídico mediante el Decreto 236/2012, de 21 de noviembre).

No podemos saber las modulaciones que pueden establecerse en el real decreto que cree la especialidad de Medicina Legal, pero de conformidad con el artículo 22.5 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias “*La oferta de plazas de la convocatoria anual se fijará, previos informes del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, atendiendo a las propuestas realizadas por las comunidades autónomas, a las necesidades de especialistas del sistema sanitario y a las disponibilidades presupuestarias.”*

Entendemos que todo ello afecta al ámbito competencial del departamento de salud, ya que de conformidad con el Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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, modificado por el Decreto 8/2013, de 1 de marzo, al Departamento de Salud le corresponde las referidas a “Planificación y ordenación sanitaria” (artículo 12).

El mismo texto del convenio y la memoria justificativa reconocen que “*las competencias en el ámbito sanitario, entre las que se incluye la financiación de los Médicos Internos Residentes, en centros acreditados dependientes del Sistema Nacional de Salud, están transferidas a todas las Comunidades Autónomas*”.

Como decimos y reconociendo por cuanto hemos expuesto que la iniciativa debe corresponder al departamento competente en materia de administración de la justicia, y que la autorización para la suscripción se puede residenciar únicamente en el Consejero titular del mismo, debe articularse la participación del departamento de salud.

I**II.- Técnica normativa.**

Hemos observado un error en la Cláusula Sexta del convenio, pues la remisión que se efectúa en el apartado de la denuncia como causa de resolución del convenio, debe remitirse a lo establecido en la Cláusula Quinta.

Asimismo, y como observaciones de técnica normativa, las menciones que se hagan a las leyes, las fechas deben ponerse entre comas; así, por ejemplo, la “Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de…”.

También recomendamos que la cita que se haga al “Real Decreto 639/2014,…, por el que se regula la troncalidad y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud”, lo sea en su integridad o por mención del número, pero no creemos conveniente que en un Convenio a celebrar entre administraciones públicas se mencione dicha norma por la forma en que coloquialmente se identifica.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a veintiséis de noviembre de dos mil catorce.

###### EL LETRADO

José Ramón Mejías Vicandi