



## INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA BIBLIOTECA KOLDO MITXELENA KULTURUNEA EN LA RED DE LECTURA PÚBLICA DE EUSKADI.

27/2023 IL - DDLCN  
NBNC\_CCO\_4239/22\_11

### I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Patrimonio Cultural del Departamento de Cultura y Política Lingüística 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 la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Gipuzkoa para la integración de la biblioteca Koldo Mitxelena Kulturunea en la Red de Lectura Pública de Euskadi.
- Informe de Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Cultura y Política Lingüística.
- Memoria justificativa suscrita por el Director de Patrimonio Cultural.
- Memoria complementaria suscrita por el Director de Patrimonio Cultural, en la que se da cuenta de las modificaciones introducidas en el texto del convenio como consecuencia de las observaciones realizadas por la asesoría jurídica departamental, así como con el fin de mejorar la redacción y comprensión del texto.
- Propuesta de Acuerdo por la que se autoriza la suscripción del convenio y que ha de ser elevado para su aprobación por el



Consejo de Gobierno.

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.b) del 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 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. TRAMITACIÓN

Primeramente, indicar que es el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, 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 de un convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Gipuzkoa, por lo que compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 55.1 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 para elevar a Consejo de Gobierno, por la que se autoriza la suscripción del convenio.

Finalmente, el convenio analizado está sujeto a control económico-fiscal, de conformidad con los artículos 21 y 22 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.

### **III. ANÁLISIS DE LEGALIDAD**

#### **1.- Objeto y justificación.**

Tal y como consta en la memoria justificativa suscrita por el Director de Patrimonio Cultural y en el informe de la asesoría jurídica, que acompañan al expediente, la Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi (en adelante, Ley de Bibliotecas de Euskadi) establece en su artículo 6.2 que corresponde al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura desarrollar la planificación de los servicios bibliotecarios ofrecidos por el Sistema Bibliotecario de Euskadi, ejerciendo esta competencia sobre todas las bibliotecas de titularidad pública de competencia de la Comunidad Autónoma, así como sobre aquellas otras bibliotecas de titularidad privada, foral o estatal que se incorporen voluntariamente al sistema bibliotecario de Euskadi o a la Red de Lectura Pública de Euskadi.

De acuerdo con el artículo 13.4 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi, la Red de Lectura Pública de Euskadi (en adelante RLPE) tiene como objetivo primordial proporcionar a las y los ciudadanos el acceso a sus registros culturales y de información, así como el más amplio acceso posible a los contenidos informativos y culturales externos disponibles en el conjunto de servicios de las bibliotecas de uso público general.

En atención a ello, la finalidad del convenio es que la biblioteca de titularidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa Koldo Mitxelena Kulturunea se integre en la RLPE, cumpliendo los requisitos previstos para las bibliotecas de la Red de Lectura Pública que establece el artículo 14 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi.

En ese sentido, señala la referida memoria justificativa que el convenio propuesto tiene por objeto establecer el régimen de cooperación y funcionamiento entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Gipuzkoa con el fin de integrar la biblioteca Koldo Mitxelena Kulturunuea en la RLPE y prestar en línea desde el dominio euskadi.eus los servicios bibliotecarios de acceso a la información y préstamo de documentos definidos en la Ley de Bibliotecas de Euskadi.

## **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 tratarse de un convenio interadministrativo firmado entre dos Administraciones Públicas.

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 del departamento expresa de forma detallada la competencia y legitimación de las Administraciones que participan en la formalización de este convenio y de quienes las representan.

Así, en cuanto a los aspectos competenciales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.20 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco, la competencia exclusiva en materia de bibliotecas que no sean de titularidad estatal corresponden a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Igualmente, el artículo 6.2 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi dispone que: *“Al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura le corresponderá desarrollar la planificación de los servicios bibliotecarios ofrecidos por el Sistema Bibliotecario de Euskadi”*.

Dicho departamento competente en la actualidad es el Departamento de Cultura y Política Lingüística, atendiendo a lo previsto en el artículo 14.1.d) 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, que establece como materia propia de este la “gestión y protección del Patrimonio Histórico Artístico; museos, bibliotecas y archivos”.

Y el artículo 4 de la Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi, establece que:

*“La Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi colaborará con las administraciones locales, así como con las instituciones bibliotecarias de los territorios históricos, del Estado, de otras Comunidades Autónomas y del ámbito lingüístico del euskera en orden al fomento y mejora de los servicios bibliotecarios”.*

Por otra parte, a tenor de lo dispuesto en el artículo 55.1 del Decreto 144/2017, compete al Gobierno Vasco:

*“Aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes:*

*b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas”.*

Asimismo, el artículo 62.1 del citado Decreto 144/2017, se refiere a las autoridades facultadas para suscribir y establece que “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, esta competencia corresponde en principio al Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad, de forma que el Gobierno Vasco deberá facultar expresamente al Consejero de Cultura y Política Lingüística para que este último pueda suscribir dicho instrumento convencional.

Respecto a la Diputación Foral de Gipuzkoa, conforme al artículo 7.a) inciso 12 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, los órganos forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía, de titularidad del Territorio Histórico. En el presente caso, la Diputación Foral de Gipuzkoa es titular y

gestiona la Biblioteca Koldo Mitxelena Kulturunea adscrita al Departamento de Cultura, Cooperación, Juventud y Deportes.

Por todo ello, en 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. No existe, en consecuencia, un interés patrimonial, sino que cada parte pone de manifiesto un interés de carácter público.

### **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”.*

El informe de la asesoría jurídica del Departamento analiza debidamente la adecuación jurídica del contenido del Proyecto de Convenio al artículo 49 de la LRJSP.

Al hilo de lo anterior, 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. [...]*
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 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 términos generales y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.



Cabe reiterar que, en cuanto a la autoridad facultada para suscribir el Convenio, según el artículo 62.1 del 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”*. 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 Consejero de Cultura y Política Lingüística para que este último pueda, como así se encuentra previsto, suscribir dicho instrumento convencional.

Por consiguiente, el texto del Convenio expresamente debería recoger que la actuación del Consejero de Cultura y Política Lingüística lo es *“en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, autorizado para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día ...de...de 2023”*.

Igualmente, debe recordarse que, dado que se trata de un Convenio con un Territorio Histórico, la suscripción del mismo se realizará con posterioridad a su autorización por el Parlamento Vasco, de conformidad con los artículos 59.1 y 63.1.a) del Decreto 144/2017.

Por último, consideramos relevante señalar que el artículo 19 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi 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 del citado precepto, y en la medida en que ciertos compromisos alcanzan virtualidad jurídica sólo una vez integrada la biblioteca foral 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, que a fecha de hoy no se ha tramitado y que la memoria aportada tampoco menciona. 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.

## **5.- Análisis del contenido.**

La última versión del Convenio referido consta de título, partes intervinientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares con cinco apartados, ocho estipulaciones o cláusulas y un anexo relativo a la protección de datos personales.

El borrador del convenio contiene mención de todos los aspectos de obligada inclusión referidos en el punto 3 de este apartado, no observando tacha de legalidad que debemos 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 del Departamento.

No obstante lo anterior, se considera, de un lado, que el texto del Convenio también debería recoger que el Consejero de Cultura y Política Lingüística interviene en representación de la Administración General de la CAE, facultado para la firma del documento en virtud del Acuerdo de Consejo de Gobierno. Y, de otro lado, en la parte expositiva debería hacerse mención al artículo 19 de la Ley de Bibliotecas de Euskadi y a la pertinente Orden del consejero como condición previa a la plena integración de la biblioteca foral en la red de lectura pública de Euskadi.

## **IV. CONCLUSIÓN**

Con las observaciones efectuadas, se informa favorablemente el borrador de Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Gipuzkoa para la integración de la biblioteca Koldo Mitxelena Kulturunea en la Red de Lectura Pública de Euskadi.

Este es el informe que emito, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a 14 de marzo de 2023.

