



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, EL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES DEL GOBIERNO VASCO Y EL EUSKAL ESTADISTIKA ERAKUNDEA/INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.

45/2023 IL - DDLCN
NBNC_CCO_2324/23_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 Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco y el Eustat para el intercambio de información en materia de transporte de viajeros.
- Memoria justificativa suscrita por la Subdirectora de Producción y Análisis Estadístico.
- Informe emitido por la Asesoría jurídica del 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. ANÁLISIS DE LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

Tal y como consta en la memoria suscrita por la Subdirectora de Producción y Análisis Estadístico que acompaña al expediente, existe un interés común del Estado y de la Comunidad Autónoma de Euskadi en avanzar en el conocimiento sobre el número de personas viajeras que son transportadas por autobús o metro, así como de las características de las empresas de transporte por carretera con sede en la CAE.

Añade la memoria que la realización de la estadística de transporte de personas viajeras está recogida tanto en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 como en el Plan Vasco de Estadística 2019-2022.

En la ejecución de dichas operaciones estadísticas, el INE, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y el Eustat tienen interés en realizar una única investigación en el ámbito territorial de la CAE, con el fin de obtener la información necesaria evitando duplicidades y ahorrando en recursos públicos.

Asimismo, la cláusula primera del convenio establece que el objeto del convenio consiste fundamentalmente en el intercambio de información entre las tres partes intervinientes.

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

Se trata de un convenio de colaboración cuya regulación se contiene 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 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.

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 al identificar a las partes intervinientes, al igual que en la parte expositiva.

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, en base a lo dispuesto en 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 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, establece en el artículo 26.r) que al Instituto Nacional de Estadística le corresponde *“La celebración de acuerdos y convenios con otras Administraciones Públicas en lo relativo a las estadísticas que tengan encomendadas”*. Asimismo, el artículo 41.1 de esta norma recoge que *“Los servicios estadísticos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios relativos al desarrollo de operaciones estadísticas cuando ello convenga para el perfeccionamiento y eficacia de las mismas o para evitar duplicidades y gastos”*.

Y, por su parte, el artículo 3.2 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece que la Comunidad

Autónoma podrá celebrar con el Estado convenios de cooperación a efectos del mutuo aprovechamiento de estadísticas que sirvan a la vez a la estadística de aquélla y a la estadística para fines estatales.

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.

No obstante lo anterior, de cara a la suscripción del instrumento de colaboración, y habida cuenta de que quien tiene personalidad jurídica única es la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (art. 12.1 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco), y no el Departamento y el Eustat que conforman la misma (este último como organismo autónomo adscrito al Departamento de Economía y Hacienda), se sugiere la correspondiente modificación en el título del Convenio. Y ello sin perjuicio de que el mismo sea suscrito por las personas titulares del Departamento y Organismo autónomo proponentes, en nombre y representación de aquélla.

3.- Régimen jurídico del Convenio.

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”*.

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”.

No obstante, el artículo 50 de la LRJSP 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”.

Cabe señalar que la memoria justificativa suscrita por la Subdirectora de Producción y Análisis Estadístico, si bien analiza la necesidad y oportunidad del convenio, no se refiere al carácter no contractual de la actividad en cuestión, a su impacto económico y al cumplimiento de lo previsto en la LRJSP. Por ello, entendemos que debería incorporarse al expediente una memoria que, o bien contemple de forma expresa los distintos aspectos exigidos, o bien se remita expresamente al informe de asesoría jurídica que aborda los aspectos señalados.

Por otra parte, el Decreto 144/2017 regula el régimen jurídico de los convenios y los protocolos generales en su Capítulo XIII (artículos 54 a 65). El texto proyectado encaja con claridad en la definición que dispone el art. 54.1, por lo que habrá de estarse al régimen concreto que define el resto de este articulado.

Finalmente, 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, 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 su mayor parte y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

En este caso, se trata un convenio a suscribir por un organismo público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, un Departamento de la Administración de la CAE y un organismo autónomo de la Administración General del Estado, 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 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 debe facultar expresamente al Director General del Eustat y al Consejero del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes para que estos puedan, como así se encuentra previsto, suscribir dicho instrumento convencional. En este sentido, en el texto del Convenio se

recoge que la actuación tanto del Director General del Eustat como del Consejero del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes es “*en virtud de la autorización otorgada por el Consejo de Gobierno en su sesión de xx de xxxxx 202X*”, al igual que se refleja en el borrador de la propuesta de acuerdo remitida.

Por lo expuesto hasta ahora, y en cuanto a la tramitación del convenio analizado, cabe afirmar que se han cumplido las previsiones relativas al convenio, aunque se echa en falta el informe jurídico del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, dado que en el documento remitido suscribe el convenio igual que el Eustat.

En otro orden de cosas, cabe recordar la necesaria publicidad que se le debe dar al presente convenio. En primer lugar, de conformidad con el artículo 33.6 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, el convenio deberá publicarse en el registro de convenios y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos. En segundo lugar, deberá dársele la oportuna publicidad mediante su publicación en el portal de la normativa vasca “Legegunea”, a tenor del artículo 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y, en tercer lugar, la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento procederá a la publicación del texto del convenio de colaboración en el Boletín Oficial del País Vasco.

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”.

5.- Análisis del contenido.

El Convenio referido consta de título, partes intervinientes, parte expositiva y diez estipulaciones o cláusulas, que responden a la finalidad expresada con anterioridad.

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 debamos reseñar en cuanto al contenido del clausulado.

La cláusula primera fija el objetivo del convenio.

La cláusula segunda indica los compromisos que cada una de las partes asume en cuanto a la remisión de información objeto del convenio.

La cláusula tercera se refiere al deber del secreto estadístico y a la protección de datos.

Al respecto se menciona la normativa de aplicación, si bien se echa en falta mención de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

La cláusula cuarta contempla la creación de una Comisión de Seguimiento, señalando sus funciones y composición.

La cláusula quinta se refiere a la financiación del convenio, señalando que las actuaciones previstas en el mismo no darán lugar a contraprestaciones económicas ni generarán costes a ninguna de las partes.

La cláusula sexta contempla las previsiones relativas a la entrada en vigor, duración y prórroga del convenio.

La cláusula séptima establece el régimen de extinción y resolución del convenio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51 de la LRJSP.

La cláusula octava indica los efectos que podrá conllevar el incumplimiento de obligaciones y compromisos por parte de las partes.

La cláusula novena contiene las reglas para la modificación del convenio.

La cláusula décima concreta la naturaleza del convenio (naturaleza administrativa), régimen jurídico y la jurisdicción aplicable en caso de existir controversias que se pudieran suscitar durante la vigencia del mismo y que no hayan podido ser resueltas por la Comisión de Seguimiento del Convenio (Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

III. CONCLUSIÓN

Al entender que se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, se informa favorablemente la propuesta de Convenio entre el Instituto Nacional de Estadística, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco y el Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística para el intercambio de información en materia de transporte de viajeros.

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