



**INFORME DE LEGALIDAD DEL MODELO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN A SUSCRIBIR ENTRE LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA, DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD, Y LOS AYUNTAMIENTOS DE LA CAPV, EN MATERIA DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA TENENCIA ILÍCITA Y CONSUMO PÚBLICO DE DROGAS TÓXICAS, ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS.**

---

**31/2021 IL - DDLCN**

**ANTECEDENTES**

Por el área jurídica del Departamento de Seguridad se solicita la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el modelo del convenio de referencia.

Se adjuntan 4 versiones del borrador del convenio, la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio; la memoria justificativa de la Dirección de Coordinación de Seguridad; la memoria económica así como el cálculo del coste de realización de la prueba de confirmación de drogas físicas LSC (drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas) de la Dirección de Gestión Económica y Recursos Generales; igualmente informe de su asesoría jurídica.

También se acompaña un cálculo del coste de realización de la prueba de confirmación de drogas físicas LSC (drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas) de la Dirección de Gestión Económica y Recursos Generales.

Desde la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, 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, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, 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 29 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## LEGALIDAD.

1.- El modelo de convenio tiene su antecedente en otro modelo de convenio que fue informado en el año 2013 por el hoy denominado Servicio Jurídico Central en el ejercicio de sus funciones de emisión de dictámenes e informes de legalidad al servicio de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. Fue suscrito en 2013 por los Ayuntamientos que se indican en la memoria justificativa.

Los cambios legislativos han provocado cambios en los convenios, particularmente, su duración. La anterior legislación no establecía referencia a duración y prórrogas de los convenios, siendo los convenios los que las fijaban.

El anterior modelo de Convenio de Colaboración entre la Administración autónoma y los Ayuntamientos en materia de infracciones administrativas por tenencia ilícita y consumo público de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, fijaba prórrogas tácitas sucesivas de carácter anual sin límite, salvo denuncia de alguna de las partes.

El art. 49 de la Ley 40/2015 (LRJSP) fija la obligación de incluir en los convenios una duración determinada, un plazo de vigencia, no superior a 4 años, salvo norma en contrario, y asimismo que sus firmantes puedan prorrogarlos hasta otros 4 años adicionales.

Su régimen transitorio, Disposición adicional octava, fija automáticamente en 4 años el plazo de vigencia que resta para los convenios que no tienen determinado plazo de vigencia, o teniéndolo, tuvieran prórrogas tácitas por tiempo indefinido, por lo que el anterior modelo de convenio resulta ahora limitado en su duración. Como consecuencia de la entrada en vigor en 2016 de la citada LRJSP, y la aplicación de su régimen transitorio, los convenios precedentes han resultado extintos. Y se procede ahora a establecer otro modelo de convenio adaptado a los cambios legislativos.

2.- Además del indicado, se han producido otros cambios legislativos que la memoria indica. La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LPSC), modifica la anterior, y en materia sancionadora ya no distingue entre Ayuntamientos con mayor o menor población, lo que afecta al modelo de convenio, que ya no puede distinguir entre ayuntamientos de más o menos habitantes (+/- 50 mil), siendo la competencia sancionadora municipal en relación con las infracciones en materia de seguridad ciudadana, las que son cometidas en espacios públicos municipales o porque afectan a bienes de titularidad local, de acuerdo a la legislación específica.

3.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre 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, le corresponde al Departamento de Seguridad, entre otras funciones y áreas de actuación, la de seguridad ciudadana, en el que cabe incluir la materia objeto del convenio.

4.- El Decreto 6/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad dispone que corresponde al Vicelehendakari y Consejero ejercer las competencias establecidas en la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y cuantas le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación asumidas por el Departamento en virtud del referido Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari

5.- Conforme con el Capítulo XIII -Régimen Jurídico de los Convenios y Protocolos Generales- del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Consejo de Gobierno aprobar suscribir convenios cuando intervienen, entre otros, órganos constitucionales del Estado, administraciones públicas, universidades públicas, y su efectiva suscripción al Lehendakari, salvo que resulte facultada otra autoridad.

En este caso, la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno aprueba (en este caso, parece preferible a autorizar) el “modelo” de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración autónoma y los Ayuntamientos, en materia de infracciones administrativas relacionadas con la tenencia ilícita y consumo público de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y autoriza la suscripción de Convenios entre la Administración autónoma, a través del Departamento de Seguridad, y los Ayuntamientos que se adhieran al modelo de Convenio, siendo autorizado al Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco para

prestar el consentimiento en nombre de la Administración autónoma y suscribir los Convenios conforme al modelo.

6.- Conforme al artículo 4 Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de País Vasco, son autoridades públicas en materia de seguridad pública, el Gobierno Vasco, bajo la dirección del Lehendakari; el titular del Departamento de Seguridad y las titulares de los órganos del mismo. Asimismo participan en el sistema de seguridad pública como autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias y en el marco previsto en esta ley, los alcaldes, y otros titulares de órganos municipales en el marco de sus competencias.

7.- El artículo 57 de Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local establece,

“1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y 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 convenios administrativos que suscriban.

...

2 . La suscripción de convenios ... deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Asimismo, los artículos 3.3 y 44 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de País Vasco.

“3.- El conjunto de administraciones públicas vascas que participan en la seguridad pública y los servicios a su cargo se relacionan entre sí conforme a los principios de cooperación, coordinación y colaboración.”

“1.- El departamento competente en seguridad pública podrá suscribir convenios de colaboración policial con los ayuntamientos interesados

con el objeto de concretar las formas y procedimientos de cooperación y colaboración.

2.- Los convenios de colaboración establecerán, al menos:

a) Sus objetivos y finalidades.

b) La delimitación y asignación de servicios entre los cuerpos, según las funciones legalmente atribuidas, con indicación de los que prestan con carácter propio y exclusivo y de los compartidos.

c) Los estándares generales de presencia policial.

d) El alcance y los protocolos de la cooperación en materia de información policial y coordinación operativa y, en su caso, la elaboración de planes de actuación conjunta o prestación de servicios de gestión conjunta.

e) Los indicadores de evaluación de resultados.”

8.- Igualmente, resulta del Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público cuyos artículos 47.1 y 48 establecen una definición y unos requisitos en los que el modelo de convenio objeto de informe, tiene pleno encaje.

#### **“Artículo 47. Definición y tipos de convenios**

1. Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, ... para un fin común.

...

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.”

2. Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, ...deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, ..., y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, ... para el ejercicio de competencias propias o delegadas. ...”

#### **Artículo 48. Requisitos de validez y eficacia de los convenios**

1. Las Administraciones Públicas, ... en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios ..., sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

3. 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.

4. La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública ..., así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

5. Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.

6. Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.

7. Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.

....

Se dan todos los requisitos que se destacan en dichos artículos, toda vez que se establece, en el ámbito de sus respectivas competencias, una voluntaria colaboración administrativa mediante los servicios de la Policía Científica, que la Ertzaintza presta a la respectiva Policía Local que carece de medios técnicos propios para la realización de las labores de policía científica y peritaje. mediante el análisis de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas incautadas por la Policía Local, por las han incoado procedimientos administrativos sancionadores por infracción de la LOPSC.

Y no son prestaciones propias de contrato toda vez que son servicios a desarrollar por funcionarios en el ejercicio de funciones de autoridad, con presunción de acierto y veracidad, en el que además se han de seguir los protocolos de trazabilidad y custodia que se indican en el modelo de convenio, para que sirvan de pruebas válidas de imputación de las infracciones cometidas por las personas responsables.

Y en nada empece a tal consideración el que el Ayuntamiento suscribiente asuma parcialmente el coste económico de las pruebas científicas que analizan las sustancias aprehendidas. El segundo artículo prevé que se pueda dar esa financiación, que se somete a ciertas reglas presupuestarias a cumplir durante el desarrollo del convenio. Y se cumple si nos atenemos a la memoria económica y cálculo del coste de realización de la prueba de confirmación de drogas físicas LSC, del que se excluye el coste de personal.

Y no tiene naturaleza de subvención por no tener el convenio, una finalidad de fomento o promoción de una actividad de utilidad pública, interés social o finalidad pública, sino que busca primordialmente cumplir un deber, que es el de mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, además de promover un actividad de utilidad pública, actividad que no es optativa, sino una obligación del ámbito funcional de la seguridad ciudadana.

Por lo demás, me remito al acertado informe jurídico departamental y a sus conclusiones.

Es lo que informo, no obstante, me someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.