



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, SOBRE EL ACCESO REMOTO DE LOS INTEGRANTES DE LA INSPECCIÓN FISCAL, DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y LA FISCAL SUPERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO A LOS EXPEDIENTES JUDICIALES/FISCALES ELECTRÓNICOS DE LAS FISCALÍAS CON SEDE EN EL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO

30/2024 IL – DDLCN
NBNC_CCO_1664/24_10

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Justicia Digital e Infraestructuras del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se solicita informe de legalidad en relación a la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio de colaboración entre el Ministerio Fiscal y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sobre el acceso remoto de los integrantes de la Inspección Fiscal, de la Fiscalía General del Estado y la Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los expedientes judiciales/fiscales electrónicos de las fiscalías con sede en el territorio del País Vasco.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria justificativa.
- ✓ Borrador del Convenio.
- ✓ Informe jurídico.
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

El presente informe se emite 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 7.1.c), 9 y 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021,

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

1.- Objeto.

El Convenio que se pretende suscribir entre el Ministerio Fiscal y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene por objeto desarrollar el procedimiento para que los integrantes de la Inspección Fiscal, de la Fiscalía General del Estado y quien ostente el cargo de Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco accedan de forma remota desde sus propios terminales informáticos a los expedientes judiciales/fiscales así como a los libros de registro electrónicos, indicadores, cuadros de mandos y reportes estadísticos de las fiscalías que tienen su sede en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Su finalidad es agilizar las funciones de inspección, para que se desarrollen de una forma más eficiente y eficaz, evitando desplazamientos innecesarios y reiterar peticiones de acceso a los expedientes.

2.- Cobertura competencial.

En cuanto a la competencia de las partes para suscribir el Convenio, con el fin de evitar reiteraciones nos remitimos a lo dicho por el informe jurídico cuyos extensos razonamientos compartimos.

Simplemente una aclaración de transcripción, en el sentido de que es la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y no el Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal, el que establece en su artículo 11.3 que *“Los miembros del Ministerio Fiscal colaborarán con las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en materia de Justicia para la efectividad de las funciones que éstas ostentan en materia de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia y participarán en los órganos de colaboración que en el ámbito territorial de éstas se constituyan entre los distintos operadores e instancias implicados en la Administración de Justicia con el fin de analizar, debatir y realizar estudios sobre materias relacionadas con la Administración de Justicia”* y quien habilita al Ministerio Fiscal para firmar convenios cuando establece dicho precepto que *“Se podrán celebrar convenios con las Comunidades Autónomas previa autorización del Fiscal General del Estado”*.

Precisamente en relación a este último inciso, se entiende conveniente incluir al expediente la autorización del Fiscal General del Estado.

3.- Naturaleza jurídica del convenio.

La colaboración entre las partes suscriptoras adopta la forma de convenio de colaboración de los regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, precepto este último que establece que *“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”*.

Así, conforme al artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015 son convenios interadministrativos los 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.

Precisamente el artículo 48.1 de la Ley 40/2015, antes citada, señala que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia, señalando el punto 3 del citado artículo 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.

Por su parte, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece en su artículo 54: *“A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, 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”*.

En este caso, el Convenio interadministrativo se suscribe entre el Ministerio Fiscal y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El propio proyecto de Convenio se presenta como un convenio de naturaleza jurídico-administrativa (cláusula novena).

La figura del convenio de colaboración encuentra su utilidad en cuanto que, a través de él, las partes intervinientes modulan el ejercicio de sus respectivas competencias interactuándolo en aras a obtener la ventaja que, para el logro de los fines de interés público, supone el esfuerzo compartido.

Y así ocurre en el presente caso, en el que se suscribe el Convenio con el fin de que la Fiscalía General del Estado, y quien ostente el cargo de Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, accedan de forma remota desde sus propios terminales informáticos a los expedientes judiciales/fiscales, así como a los libros de registro electrónicos, indicadores, cuadros de mandos y reportes estadísticos, de las fiscalías que tienen su sede en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.- Trámites del proyecto de Convenio.

El artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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».

Se han incluido en el expediente dichos documentos, así como los exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Asimismo, conforme se señala en la cláusula quinta del Convenio a suscribir, *«La firma de este Convenio no comporta por sí misma ningún tipo de contraprestación económica, ni produce ningún incremento del gasto público para ninguna de las dos partes».* Por lo que, dado que el objeto del Convenio consiste únicamente en una autorización de acceso remoto, estamos de acuerdo con el informe jurídico en el sentido de que parece poco probable que a través de dicha actividad se genere algún tipo de impacto económico indirecto, en los términos contenidos en el artículo 22.1 a) de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE, aprobada mediante el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, que señala que *“el control económico-fiscal comprenderá: La fiscalización previa de las propuestas de acuerdo de contenido económico directo o indirecto cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda”.* Por lo tanto, también consideramos que no sería necesario informe de la Oficina de Control Económico.

En relación al momento de suscripción del convenio, conforme al artículo 63.1.c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, podrá ser firmado una vez se haya completado su tramitación y haya sido aprobado por el Consejo de Gobierno, al tratarse de un Convenio requiere de su aprobación previa.

5.- Análisis del contenido del Convenio.

Antes de comenzar con el análisis material del contenido del Convenio, debe advertirse que la tramitación ante el Consejo de Gobierno de los convenios que deban ser previamente aprobados, como es el caso, debe ser realizada en los dos

idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se desprende del artículo 57 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Sin embargo, no se ha remitido versión en euskera del Convenio que se informa.

Por otro lado, el Convenio que informamos consta de una parte de “se reúnen” y “exponen”, así como de 10 cláusulas.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del instrumento informado, debe recordarse el artículo 49 de la LRJSP, que regula el contenido mínimo de los convenios. Según esta disposición, el contenido esencial deberá 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.”*

Por su parte, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 33.4, regula un nuevo aspecto sobre el contenido de los convenios, relativo a la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

En el presente caso, el Convenio incluye:

- Los sujetos firmantes y su capacidad jurídica, así como la competencia con la que actúan los firmantes, se definen en la parte “se reúnen” y “exponen” del Convenio.

En el apartado “se reúnen”, por error de transcripción, se hace referencia a la sesión del Consejo de Gobierno del año 2023, debiendo indicar 2024.

- En el apartado de “exponen” se indican los motivos por los que se considera necesaria la suscripción del Convenio.
- El objeto del convenio queda fijado en la cláusula primera.

- Los compromisos y obligaciones de las partes se recogen de las cláusulas segunda y tercera.

A este respecto, para la eficacia del convenio a suscribir, se considera conveniente incluir asimismo la obligación de informar al personal letrado de la Administración de Justicia sobre la existencia de este Convenio y de las actuaciones que deben desarrollarse para su aplicación.

- El carácter administrativo del Convenio se establece en la cláusula novena.
- El régimen de modificación del Convenio se establece en la cláusula séptima del Convenio.
- El plazo de vigencia del Convenio se indica en la cláusula sexta del Convenio y en ella se establece que será de cuatro años naturales y prorrogable por acuerdo expreso por igual periodo, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 40/2015.
- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento no se recogen en el Convenio, toda vez que únicamente se establecen las causas de resolución en la cláusula octava, por lo que procede completar este extremo.

En concreto, desde el momento en que se suscribe el presente Convenio para desarrollar los compromisos, las partes quedan obligadas a cumplir con lo en él dispuesto respecto a la forma de ejecutar los mismos, debiendo en todo caso incluir las consecuencias en caso de incumplimiento conforme al artículo 49.e) de la Ley 40/2015.

- Los mecanismos de vigilancia y seguimiento del acuerdo, están recogidos en la cláusula cuarta del Convenio.

Sobre la necesidad de que el Convenio recoja la posibilidad de una organización personificada para su gestión, puede considerarse que en este caso ya se prevé la constitución de una Comisión de Seguimiento en la cláusula cuarta del Convenio y ésta pudiera calificarse como una especie de organización personificada a los efectos de la Ley del Sector Público Vasco.

En consecuencia, el contenido del Convenio cumple con lo exigido en la normativa, sin perjuicio de lo indicado en relación a las consecuencias en caso de incumplimiento.

6.- Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Con arreglo al artículo 62 del referido 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.

En este sentido se ha incorporado al expediente borrador de propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno relativa a la aprobación del Convenio, en la que se recoge la aprobación del convenio y la autorización expresa a la Consejera del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para suscribir el mismo.

III. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de Convenio, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.