



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LAS DIPUTACIONES FORALES DE ARABA, BIZKAIA Y GIPUZKOA, PARA LA FINANCIACIÓN CONJUNTA DE LA UTILIZACIÓN DE UN HELICÓPTERO PARA LA EXTINCIÓN DE INCENDIOS.

9/2024 IL - DDLGN
NBNC_CCO_2887/23_02

I. ANTECEDENTES.

Por el Área Jurídica del Departamento de Seguridad, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa para la financiación conjunta de la utilización de un helicóptero para la extinción de incendios.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, la siguiente documentación:

- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de autorización del convenio.
- Texto del convenio.
- Informe jurídico.
- Memoria económica

II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

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, al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otras Administraciones Públicas, como lo son las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

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.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

El proyecto de convenio sometido a nuestro análisis carece de memoria técnica justificativa, por lo que la justificación de este convenio ha de buscarse en otros documentos. El propio informe jurídico se remite a la parte expositiva del convenio, según la cual:

“(...) a pesar de contar con múltiples recursos para las tareas de extinción de incendios, en ninguno de los tres Territorios Históricos de Euskadi se dispone de un medio aéreo. De manera paralela, los aparatos del parque de medios aéreos de los que dispone el Departamento de Seguridad son aptos para operaciones de salvamento, pero no para operaciones de incendios forestales.

Es por ello que, una vez analizada conjuntamente entre las tres Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, se estima necesario disponer de un medio aéreo, específicamente diseñado para esta finalidad y, así, completar los equipos ya existentes.”

En cuanto al objeto del convenio, está definido en la cláusula primera del proyecto, y es contribuir a la financiación conjunta entre las tres diputaciones forales y el Gobierno Vasco de los gastos ocasionados por la utilización de un helicóptero que de soporte a la extinción de incendios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

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

El proyecto de convenio sometido a informe es un convenio de colaboración suscrito entre administraciones públicas, de los que están contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2, dado que su objeto es el desarrollo de actuaciones conjuntas con el fin de obtener una mejora del servicio de las competencias que cada una de ellas tiene atribuidas.

En cuanto a las competencias que ostentan las Administraciones Públicas intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de convenio, se hace referencia a las mismas en la parte expositiva del proyecto de convenio reseñado. La competencia material de esta Administración General para suscribir un convenio deriva de la competencia fijada en el artículo 17 de Estatuto de Autonomía, que encomienda a las instituciones comunes vascas la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro de su territorio. Mandato que debe ser relacionado con el deber de los poderes públicos de velar por la efectividad de los derechos fundamentales, entre los cuales adquiere aquí relevancia el derecho a la vida y a la integridad física. Una de las manifestaciones más palmarias de la puesta en peligro de tales bienes jurídicos proviene de eventos de origen natural o humano, tales como catástrofes meteorológicas, calamidades u otros accidentes graves.

La protección civil aborda el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de

agresión y por los elementos naturales o extraordinarios, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.

Dicha competencia se concreta, a su vez, en el artículo 5.1. 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, correspondiendo al Departamento de Seguridad la Protección civil y atención de emergencia. En desarrollo del mencionado artículo 5.1.d) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, se aprobó el Decreto 6/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad, cuyo artículo 1.d) atribuye la competencia sobre la materia al mencionado departamento.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, establece que el municipio ejercerá, como propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, entre otras materias, competencias sobre protección civil y prevención y extinción de incendios, disponiendo su artículo 26 que los municipios de población superior a 20.000 habitantes deberán prestar, entre otros, los servicios de protección civil y extinción de incendios. Dicha prestación podrá ser ejercida directamente por los municipios citados o ser dispensados de ellos por las diputaciones forales, que serán las que presten de forma efectiva el servicio. El presente convenio se aplica, por tanto, a las diputaciones forales, en esta segunda condición. El artículo 17.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, reconoce como competencia propia de los municipios, en el marco de lo dispuesto en la propia norma y en la legislación aplicable, la ordenación y gestión en la protección civil, de emergencias, prevención y extinción de incendios. Los territorios históricos de la CAE tienen competencia de ejecución de la legislación de las instituciones comunes en materia de defensa contra incendios, según prevé el artículo 7.c.4 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, regulando el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de

27 de abril, en su artículo 45.2, las competencias que corresponden a las diputaciones forales en la materia.

3.- Procedimiento del Convenio.

En materia procedimental, referida a la celebración de convenios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se considera procedente mencionar los parámetros de legalidad siguientes: El Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en su artículo 13 denominado: " *Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco*", establece en su apartado 3, que:

"Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, en el que básicamente deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

a. Texto definitivo de la iniciativa objeto de Informe junto con el propio informe jurídico departamental.

b. Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa.

c. Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones públicas.

d. Consultas que puedan haberse formulado y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del texto objeto de informe."

Por su parte, el apartado 7 del mismo artículo establece que: *"Será competencia de las Asesorías jurídicas de cada departamento u organismo institucional la emisión del correspondiente informe jurídico, así como de la comprobación de la adecuación de los Convenios referidos en el apartado anterior a lo previsto por la legislación vigente en materia de contratos con el sector público."*

El artículo 50.1 de la ley 40/2015 LRJSP, establece como trámite preceptivo: *"...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."*

No se ha adjuntado memoria justificativa junto con el proyecto, incumpliendo lo dispuesto en este precepto. No hay documento que analice la necesidad y oportunidad del convenio. Si bien, el propio convenio, parte expositiva, apartado primero, contiene una sucinta explicación de las razones que justifican la celebración del Convenio. Por su parte, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, la justifica el informe jurídico departamental. Por último, el Departamento presenta la memoria económica del convenio, en la que se concreta la incidencia económica del mismo, por lo que tal y como señala el informe jurídico, el proyecto está sujeto a informe de la Oficina de Control Económico.

4.- Régimen Jurídico del Convenio.

El artículo 47-1º de la Ley 40/2015 LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio, manifestando 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."* 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, en el artículo 47-2º a) la Ley 40/2015, se determina que un tipo de convenio de colaboración son los: *“Convenios Interadministrativos 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.”* Asimismo, el artículo 48-1º de la Ley 40/2015 LRJSP, habilita la celebración de convenios, cuando dice 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”*. El mismo artículo, en su apartado 3º, como requisito para la validez de los convenios indica 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.”*

El artículo 49 de la Ley 40/2015, 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.”

No se cumple lo previsto en el apartado e) del mismo precepto de la Ley 40/2015: *“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”.*

Siendo ineludible la referencia a este apartado, según la norma prevista.

5.- Análisis jurídico del contenido del proyecto de convenio.

El proyecto de convenio consta de título, apartado en el que se concretan las partes o sujetos intervinientes, parte expositiva con 7 apartados y 6 estipulaciones o cláusulas. Nos remitimos al informe jurídico en cuanto al análisis realizado en el mismo.

Únicamente señalar que, en cuanto a la cláusula cuarta: “Comisión de seguimiento” según su apartado 2 la comisión estará integrada por dos personas designadas por cada una de las partes firmantes. No hay duda de que cada Diputación Foral nombra dos vocales, pero el Departamento de Seguridad al nombrar dos personas y una de ellas ostentar la presidencia, surge la cuestión de que si además del presidente, nombra a dos personas o solo a otra.

Además, se considera que deberían especificarse los criterios con base en los cuales se determinará quién es el secretario, pues se establece como figura indispensable en los órganos colegiados.

5.- Conclusión.

Resulta por tanto, con las observaciones contenidas en el cuerpo del Decreto, un informe de legalidad favorable. Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, al día de la firma electrónica