



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 SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, LA DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA Y EL COLEGIO OFICIAL DE FARMACÉUTICOS/AS DE ARABA, PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO PILOTO PARA LA MEJORA DE LA ATENCIÓN FARMACÉUTICA DE LA POBLACIÓN DEL ÁMBITO RURAL DE LAS COMARCAS DE AÑANA Y MONTAÑA ALAVESA DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE ARABA.

27/2024 IL – DDLCN  
NBNC\_CCO\_1043/24\_09

### I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Farmacia del Departamento de Salud 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:

- Borradores del Convenio, en su versión en euskera y castellano.
- Informe Jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud.
- Memoria justificativa y memoria económica suscritas, ambas, por el Director de Farmacia.
- Resolución de la viceconsejera de Salud, de autorización del gasto para la tramitación del convenio.
- 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.
- Certificados de la Diputación Foral de Araba y de la Tesorería General de la Seguridad Social, que acreditan que el Colegio Oficial de Farmacéuticos/as se encuentra al corriente de sus

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



obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, respectivamente.

- Informe de la Delegada de Protección de Datos.

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; 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, así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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. ANÁLISIS DE LEGALIDAD

### 1.- Objeto y justificación.

El objeto del convenio examinado es, según su cláusula primera, “*establecer las condiciones en las que el Departamento de Salud del Gobierno Vasco y el Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio de la Diputación Foral de Álava, colaboran con el Colegio Oficial de Farmacéuticos/as de Álava en la implantación de un proyecto piloto de mejora de la atención farmacéutica de la población del ámbito rural de las Comarcas de Añana y Montaña Alavesa del Territorio Histórico de Álava, denominado «Botika etxean eskura»*”.

Asimismo, en la memoria justificativa se indica, en resumen, que entre las causas que motivan la firma del convenio se encuentran la baja densidad de población existente en ambas comarcas alavesas y la necesidad de mejorar la atención farmacéutica en ellas, atendiendo a las características de su población, de ámbito rural y cada vez más envejecida.

### 2.- Naturaleza del convenio proyectado y habilitación competencial de las partes intervinientes.

Estamos ante un convenio de colaboración 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 (en adelante, LRJSP).

Según el artículo 4 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esa sección quedan excluidos del ámbito de dicha Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

El proyecto de convenio está pues excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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 (LCSP), de conformidad con el cumplimiento de los requisitos de exclusión dispuestos en el artículo 6.1º de la Ley 9/2017.

Por su parte, el artículo 86.1º 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 este caso en concreto, el **convenio de colaboración** proyectado pretende suscribirse entre **dos administraciones públicas y una corporación de derecho público**, como es el colegio profesional de farmacéuticos/as.

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de Convenio, comenzando de un lado con la **Administración de la CAE**, el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos, atribuye al Departamento de Salud la competencia en materia de ordenación farmacéutica (art. 12.1.d). Y en el artículo 16.1 del Decreto 116/2021, de 23 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud, se recogen las funciones de la Dirección de Farmacia, entre las que se encuentra, en su apartado n), el desarrollo y

gestión de conciertos y acuerdos con las oficinas de farmacia en materia de prestación y asistencia farmacéutica.

Igualmente, la Ley 11/1994, de 17 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la CAE contempla, en su artículo 1.2, que *“corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma garantizar la prestación de la atención farmacéutica dentro de su ámbito territorial”*. Y, añade la Disposición adicional segunda de la referida ley, la posibilidad de suscribir convenios de colaboración como el que nos ocupa:

*“A efectos de instrumentar la colaboración entre las oficinas de farmacia y la Administración sanitaria prevista en el artículo 5 de la presente ley, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá suscribir los convenios de colaboración que considere necesarios con las organizaciones profesionales representativas del sector”*.

Por añadidura, la dispensación de medicamentos corresponde en exclusividad a las oficinas de farmacia, en atención al artículo 4 de la mencionada ley, siendo establecimientos sanitarios que sirven al interés público y que desarrollan funciones, entre otras, de colaboración con la administración sanitaria y de información sobre medicaciones (art. 5.2).

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, de forma que el Gobierno Vasco debe facultar expresamente a la Consejera de Salud para que esta última pueda suscribir dicho instrumento convencional.

De otro lado, respecto a la **Diputación Foral de Araba**, el convenio prevé que la colaboración se llevará a cabo con el Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio, regulado en el reciente Decreto Foral 1/2024, de 30 de enero, si bien la Diputación Foral de Araba también debe aprobar el convenio en su Consejo de Gobierno Foral.

Y, en cuanto a la naturaleza jurídica del **Colegio de Farmacéuticos y Farmacéuticas de Araba**, coincidimos con el análisis efectuado en el informe jurídico departamental, si bien añadiremos que a la naturaleza del mismo, como una corporación de derecho público, se refiere de forma expresa el artículo 1 de la Orden de 27 de abril de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Álava:

*“El Colegio Oficial de Farmacéuticos de Álava, es una corporación de Derecho Público, reconocido y amparado por el Art. 36 de la Constitución y la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales, del País Vasco, goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y tiene como finalidad la representación y defensa de los profesionales farmacéuticos colegiados en el Territorio Histórico de Álava, en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad”.*

Al respecto del Colegio de Farmacéuticos de Araba, cabe señalar que la única presencia del mismo, como parte en un proyecto de convenio, lo hubiese exceptuado de la preceptividad de emisión de informe de legalidad del Servicio Jurídico Central por su evidente inclusión en la literalidad del precepto 13.6.c), “Corporaciones Sectoriales de Base Privada como Colegios Profesionales”, del Decreto 144/2017.

En todo caso, con base en lo expuesto respecto del convenio objeto de análisis, se puede afirmar que la intervención de las partes se manifiesta a través de una colaboración encaminada a la consecución de objetivos compartidos.

### **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*”.

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.

En cuanto a los requisitos para la validez de los mismos, 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”*.

Igualmente, 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”.

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.- Tramitación del Convenio.**

Respecto del régimen jurídico de los convenios y protocolos generales en la legislación autonómica, el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017 contienen 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 con dicha salvedad la competencia para la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma corresponde en principio al Lehendakari, en este caso el Gobierno Vasco deberá facultar expresamente a la Consejera de Salud para que pueda suscribir dicho instrumento convencional.

Por consiguiente, el texto del Convenio expresamente debería recoger que la actuación de la Consejera de Salud lo es *“en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, autorizada para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día ...de...de 2024”*.

Asimismo, tal y como apunta el informe jurídico departamental, se deberían suprimir la mención a la orden de avocación y la propuesta de acuerdo de comunicación al Consejo de Gobierno señaladas al inicio de Convenio. En la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno que precede al documento del Convenio figura que *“se da por aprobada la suscripción del Convenio...”*.

No obstante, debe recordarse que el Consejo de Gobierno debe autorizar la suscripción de los convenios de la CAE con los TTHH, de conformidad con el artículo 18.e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

Y además, precisamente por tratarse 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 todo ello, **nos adherimos a la sugerencia del informe departamental de cambio de redacción para la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.**



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.**

La última versión del Convenio consta de título, partes intervinientes, parte expositiva, doce estipulaciones o cláusulas y cinco anexos.

El borrador del convenio contiene mención general de 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. 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 que el texto del Convenio debería recoger que la Consejera de Salud interviene en representación de la Administración General de la CAE, facultada para la firma del documento en virtud del Acuerdo de Consejo de Gobierno, suprimiendo en consecuencia con lo antedicho lo relativo a la previsión de avocación.

Asimismo, a nuestro juicio, cabe incluir con mayor detalle, tanto en el Convenio como en la memoria económica integrada en el expediente, la totalidad de obligaciones y compromisos económicos adquiridos, con mención de la distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente (artículo 49.d. de la LRJSP).

### **III. CONCLUSIÓN**

Con las observaciones efectuadas, se informa favorablemente el borrador de Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Diputación Foral de Araba y el Colegio Oficial de farmacéuticos/as de Araba, para el desarrollo de un proyecto piloto para la mejora de la atención farmacéutica de la población del ámbito rural de las comarcas de Añana y Montaña alavesa del Territorio Histórico de Araba.

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