



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, EL INSTITUTO DE LA MEMORIA, LA CONVIVENCIA Y LOS DERECHOS HUMANOS, LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA Y LA SOCIEDAD DE CIENCIAS ARANZADI PARA LA RECOPIACIÓN DE DATOS Y LA ELABORACIÓN DE UN INFORME-BASE SOBRE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL PERIODO 1936-1978

61/2016 IL

ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza, con fecha 13 de mayo de 2016, se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de convenio de colaboración de referencia.

Junto con la propuesta de Convenio, consta en el expediente administrativo la elaboración de memoria justificativa y económica. Asimismo, consta la elaboración de una propuesta de Acuerdo que se someterá al Consejo de Gobierno, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en las normas adoptadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, en materia de Convenios que deben ser autorizados por el mismo.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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.

Asimismo, el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia es habilitador de la competencia para la emisión del presente informe.

OBJETO

El objeto del convenio sometido a informe es la recopilación de datos relativos a vulneraciones de derechos fundamentales en el periodo 1936-1978, y la elaboración de un informe-base que las relacione y presente de forma científica y sistemática, con especial atención a ejecuciones, desapariciones forzadas, detención arbitraria, trabajos forzados y exilio. Sobre la base de dicho informe se realizará un conjunto complementario de medidas para su difusión.

LEGALIDAD

1.-Naturaleza jurídica.

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras han adoptado la forma de los convenios regulados en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. A ello no obsta la intervención de la Sociedad de Ciencias Aranzadi, asociación sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública, por lo que vamos a ver a continuación.

Los convenios administrativos son negocios jurídicos de Derecho Público y de carácter *intuitu personae* que celebran las Administraciones y entes públicos en pie de igualdad, con el fin de satisfacer las necesidades derivadas de la colaboración administrativa.

En el caso de que la Administración sea una de las partes del convenio, la relación jurídica adquiere un carácter público que obliga a aplicar las normas administrativas.

El convenio se utiliza para conseguir un fin común. Cuando una de las partes es una Administración Pública, dicho fin ha de encontrarse amparado por una norma. Además, es necesario que el fin que se persigue no se pueda conseguir mediante un contrato, ya que en ese caso habría que aplicar la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas.

Es cierto que tanto los convenios de colaboración como los contratos administrativos son instrumentos adecuados para la realización de funciones administrativas y, por este motivo, los principios establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se aplican a los convenios de colaboración para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso del contrato administrativo, la actividad desarrollada en los convenios no se manifiesta en una contraposición de intereses, sino que se trata de una actividad y una gestión que se pretende encauzar en una determinada dirección mediante un simple reparto de tareas, lo cual permite que la Administración participe en la financiación de dicha actividad o que, incluso, esta financiación sea llevada a cabo por otra entidad a través del patrocinio.

El objeto del convenio no consiste en la ejecución material de una prestación a cambio de un precio, ni se puede identificar a una de las partes del convenio como órgano de contratación, “cliente” que encarga, y a la otra como contratista que ejecuta. Las partes no tienen interés patrimonial sino que se trata de establecer una colaboración institucional para llevar a cabo una actuación en respuesta de objetivos compartidos. El objeto del convenio no se traduce en prestaciones y contraprestaciones de las partes y no consiste en la financiación de un proyecto sino en la realización del mismo, de tal forma que, todas las partes contribuyen al desarrollo del proyecto poniendo en común los datos, conocimientos y elementos personales y materiales con que cuentan.

Además, no tiene por qué tratarse de dos partes necesariamente, pueden ser varias, como sucede en el supuesto que nos ocupa.

Por estos motivos, el TR de la Ley de Contratos del Sector Público excluye de su ámbito de aplicación los siguientes convenios:

1º. Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.

2º. Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

Asimismo, es importante destacar que la búsqueda de la colaboración con los particulares no elimina las potestades administrativas ni libera a la Administración de los límites que el principio de legalidad impone a su actuación.

Todas estas consideraciones permiten reconocer en el convenio de colaboración que celebra una Administración Pública con otra entidad una evidente naturaleza administrativa por lo que, en consecuencia, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer las cuestiones litigiosas que puedan surgir de su interpretación y cumplimiento (art. 8.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

El principio de colaboración, conforme dispone el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, rige las relaciones entre las Administraciones Públicas. Este principio de carácter general es también aplicable a las relaciones de colaboración que, en virtud de un convenio, las Administraciones Públicas puedan entablar con otras entidades de carácter privado.

Con arreglo a la Ley de Contratos del Sector Público, las Administraciones Públicas pueden celebrar convenios de colaboración, además de con otras Administraciones Públicas, con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

La propuesta de colaboración que nos ocupa se juzga razonable y necesaria en aras a la consecución del objeto descrito más arriba.

2.- Consideraciones jurídicas.

- **Capacidad de las partes para la suscripción del convenio específico de colaboración.**

Teniendo en cuenta los objetivos planteados en el borrador del convenio trilateral, resulta evidente la capacidad legal de las partes para suscribir el mismo así como la existencia de un fin común de interés público que vincula a las partes en su formal y expreso deseo de colaboración. En este sentido, las expresiones utilizadas relativas a la personalidad jurídica de las Instituciones convenientes se utilizan adecuadamente en el texto del convenio.

En cuanto a la capacidad de las partes, en lo referente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y considerando el ámbito de actuación de la difusión de las políticas públicas de memoria histórica, el diseño y la promoción de la continuidad, el desarrollo y la ampliación de las políticas de solidaridad, reconocimiento y atención a todas las víctimas y la colaboración e interacción con entidades, asociaciones e instituciones en el desarrollo de los mismos fines, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia de Lehendakaritza es competente conforme lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 187/2013, de 9 de abril.

- **Consideraciones de fondo.**

La memoria justificativa y económica que se adjunta es suficientemente explicativa en cuanto a la importancia del convenio a suscribir.

El borrador que se somete a nuestra consideración consta de parte expositiva y de trece cláusulas.

Se contemplan en el proyecto algunas de las especificaciones a que se refiere el artículo 6 de la Ley 30/1992 (LRJAP y PAC) identificando los órganos que lo celebran, la competencia que ejerce cada uno de ellos, las actuaciones que se acuerda desarrollar con especificación de las obligaciones de las partes, la financiación, la visibilidad de la colaboración, la propiedad intelectual del informe, el establecimiento de una comisión de seguimiento, la protección de datos de carácter personal, la entrada en vigor y el plazo de vigencia, así como las causas de extinción.

Analizado el clausulado del convenio, consideramos que el mismo resulta ajustado a derecho.

CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto no se puede obtener otra conclusión que no sea la de informar favorablemente el borrador del convenio que nos ocupa.

Este es el dictamen que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.