



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN CON LA OFICINA DEL COORDINADOR RESIDENTE DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA Y A LA AUTORIZACIÓN DE LA CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN DIRECTA PREVISTA EN EL MISMO.

94/2018 DDLCN - IL

ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régimen Jurídico de Presidencia, con fecha 18 de octubre de 2018, se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con la propuesta del convenio de colaboración de referencia y la autorización de la subvención directa prevista en el mismo.

Junto con el borrador del convenio, obran al expediente administrativo las memorias justificativo-económica y complementaria, así como la propuesta del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del referido convenio de colaboración y el otorgamiento de la subvención directa prevista en el mismo. De otro lado, se ha emitido informe por la asesoría jurídica departamental, a cuyas consideraciones nos remitimos, en aras a evitar innecesarias reiteraciones.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

OBJETO

El objeto del borrador de convenio sometido a nuestra consideración es, según se desprende de su cláusula primera, es el establecimiento del marco de colaboración para realizar iniciativas y actividades conjuntas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Asimismo, en dicho Convenio se contempla la concesión de una aportación económica por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para poder realizar las iniciativas y actividades detalladas en el convenio.

LEGALIDAD

La competencia de Presidencia se sustenta en el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, que asigna a Lehendakaritza, entre otras áreas de actuación, las de “*promoción de los Derechos Humanos y de la convivencia*”.

Y en lo que se refiere a la competencia de los órganos internos de Presidencia, el Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, en su artículo 19.1, apartados c) y d), señala que corresponden a la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, entre otras funciones, las siguientes:

- *Diseñar y dirigir programas de actuación centrados en la respuesta a los retos emergentes de los derechos humanos y la convivencia que se plasman en realidades como las personas refugiadas, las migraciones, la pluralidad religiosa*

y cultural, las nuevas formas de exclusión e injusticia o en las respuestas a la amenaza del terrorismo internacional o la guerra.

- *Diseñar y promover políticas educativas, de sensibilización, o formación en los ámbitos relacionados con los apartados precedentes.*

Por su parte, corresponden a la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos, en el ámbito de los Derechos Humanos, entre otros, los cometidos de:

- *Impulsar una política pública de promoción de los Derechos Humanos y de fomento de una cultura de convivencia.*
- *Coordinar programas de actuación centrados en la respuesta a los retos emergentes de los derechos humanos y la convivencia y, en concreto, coordinar las respuestas necesarias para la acogida e integración de las personas refugiadas.*
- *Potenciar las relaciones de colaboración con aquellas asociaciones, fundaciones y movimientos sociales entre cuyos objetivos básicos se encuentre la defensa y promoción de los derechos humanos.*

En cuanto a la naturaleza del convenio sometido a dictamen, tal y como acertadamente se indica por la asesoría jurídica departamental en su informe, se trata de un convenio de carácter administrativo, de los descritos en el artículo 47.2.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). Es decir, se trata de un convenio no constitutivo ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmado entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

Tal y como se ha precisado en el párrafo anterior, la naturaleza del Convenio propuesto, es la prevista en el artículo 47.2.d) LRJSP. Y ello, porque el Convenio proyectado no se encuadra en ninguna de las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley 25/2014, de 27 de

noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que contempla las siguientes definiciones:

“Artículo 2. Definiciones

A los efectos de esta Ley se entiende por:

a) «tratado internacional»: acuerdo celebrado por escrito entre España y otro u otros sujetos de Derecho Internacional, y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación.

b) «acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

c) «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional. [...]”

Resulta evidente que el convenio proyectado no encuentra acomodo en ninguna de las dos primeras definiciones; si bien la tercera definición, relativa al acuerdo internacional no normativo, podría llegar a ajustarse al presente supuesto. Y es que, atendiendo a la definición transcrita *ut supra*, los acuerdos internacionales no normativos contienen declaraciones de intenciones o establecen compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituyen fuente de obligaciones internacionales ni se rigen por el Derecho Internacional.

Sin embargo, del análisis del clausulado del Convenio proyectado se desprenden compromisos de actuación concretos y exigibles toda vez que la Comunidad Autónoma de Euskadi compromete una aportación económica (que el primer año de vigencia ascenderá a 59.000 €). En atención a lo expuesto con anterioridad, no puede entenderse que el Convenio proyectado se ajuste a la citada definición, lo cual a su vez deviene en que encuentre su acomodo en la definición del artículo 47.2.d) LRJSP, en la medida en que lo suscriba una Administración Pública (la Administración General de Comunidad Autónoma de Euskadi) y un órgano, organismo público o ente de un sujeto de Derecho internacional (como es la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Colombia).

En consecuencia, tratándose de un convenio administrativo no constitutivo ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, el convenio propuesto debe contener el siguiente contenido mínimo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49 LRJSP:

- Órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes intervinientes.
- Objeto general del convenio y actuaciones concretas que se van a desarrollar para su cumplimiento.
- Compromisos que asumen cada una de las partes intervinientes y obligaciones económicas.
- Comité de Seguimiento y funciones que se le atribuyen.
- Causas de extinción del convenio.
- Plazo de vigencia del convenio y posibilidad de prórroga.
- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El clausulado del convenio se ajusta al contenido mínimo requerido en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya directa aplicación está prevista en la última cláusula del convenio sometido a nuestra consideración.

La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, además de su participación en el seguimiento de las actuaciones y toma de decisiones en el Comité de Seguimiento del Convenio, se compromete a realizar una disposición dineraria, que, como ya hemos adelantado, se concreta en la cantidad total de 59.000 €, en el presente ejercicio 2018.

Por consiguiente, estamos ante el supuesto previsto en el artículo 48.7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ya que el convenio instrumenta una subvención y en ese sentido también debe respetar lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica que resulta de aplicación.

En efecto, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, prevé en su artículo 22.2 c) que podrán concederse de forma directa y con carácter excepcional *“aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”*.

En el ámbito autonómico la posibilidad de conceder subvenciones directamente está regulada, en el artículo 49.7 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que señala lo siguiente:

“La concesión directa de las ayudas o subvenciones será competencia del Gobierno, a propuesta del titular del Departamento interesado. Estas subvenciones de concesión directa, a las que no será de aplicación lo dispuesto en los párrafos anteriores, tendrán carácter excepcional, debiendo acreditarse mediante justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de su convocatoria mediante una disposición de carácter general. Estas subvenciones se publicarán en el Boletín Oficial del País Vasco con indicación de su importe, objeto y beneficiarios y se comunicarán semestralmente a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco”.

Habida cuenta de que la aportación económica prevista en el convenio, procede del capítulo IV, se evidencia que se trata de una subvención directa articulada mediante convenio. En ese sentido, el contenido de las memorias justificativo-económica y complementaria se ajustan al de las subvenciones directas, incluyendo la segunda de ellas una expresa justificación de las razones que motivan la concesión directa de esta ayuda o subvención.

De otro lado, la Circular nº 6/99, de la Oficina de Control Económico, sobre “tramitación de la concesión de las subvenciones nominativas y directas”, establece los requisitos mínimos que deben cumplir las propuestas de acuerdo de Consejo de Gobierno que formulen subvenciones directas o nominativas:

- a) *Definición precisa del objeto de la ayuda o subvención.*
- b) *Partida presupuestaria a la que se imputa el gasto.*
- c) *Órgano encargado de la gestión de la subvención.*
- d) *Cuantía de la ayuda, incluyendo, en su caso, su importe máximo desglosado por conceptos.*
- e) *Previsión y autorización, en su caso, de la suscripción de un concierto o convenio que instrumente la subvención.*
- f) *Mención de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión y la obtención concurrente de otras ayudas o subvenciones por otras Administraciones Públicas o entes públicos o privados.*
- g) *Plazos y forma de pago.*
- h) *Plazos y forma de justificación por parte de la entidad beneficiaria del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la ayuda.*
- i) *Régimen de garantías, cuando proceda.*
- j) *Mención de las obligaciones concretas de la persona o entidad beneficiaria, sin perjuicio de las recogidas con carácter general en el artículo 50.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.*
- k) *Supuestos específicos en los que no sería exigible el abono de la subvención o procedería el reintegro, sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 53.1, letras a) a la e) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.*

Una vez analizada la propuesta de Acuerdo, se concluye que cumplen las exigencias señaladas en la precitada Circular 6/99.

Asimismo, debemos recordar que el artículo 55.1 c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala que *“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:*

c) Organismos de la Unión Europea, el Consejo de Europa, organizaciones interregionales e internacionales similares a las antedichas y demás sujetos de derecho internacional público, así como otras entidades subestatales o de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de tales sujetos.”

De otro lado, el artículo 62.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, señala 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”,* como es el supuesto que examinamos.

Una vez aprobado, en su caso, por el Consejo de Gobierno, la persona facultada (en el presente supuesto, el Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación) podrá suscribir el convenio.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.7 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobada por Decreto 1/1997, de 11 de noviembre (y modificado por la Ley 1/2015, de 26 de marzo), la subvención se habrá de publicar en el Boletín Oficial del País Vasco (con indicación de su importe, objeto y beneficiarios) y se deberá comunicar a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco.

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, siempre y cuando se respeten las observaciones realizadas en el cuerpo de este informe de legalidad.

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