



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE CONVENIO DE COLABORACIÓN FINANCIERA ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO PARA LA ATENCIÓN SOCIOSANITARIA

16/2025 IL - DDLCN
NBNC_CCO_7403/24_10

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Atención Sociosanitaria del Departamento de Salud 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 referencia.

Junto con la solicitud de informe obran en el expediente administrativo:

- El proyecto de convenio.
- La memoria justificativa y económica relativa a la propuesta de convenio de colaboración; se han adjuntado tres documentos, versiones de dicha memoria.
- El informe jurídico del Departamento de Salud.
- El acta final de negociación del proyecto de convenio de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la atención Sociosanitaria.
- La propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio.

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, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con 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 (ahora Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno).



II. ANTECEDENTES

Los antecedentes del proyecto de convenio objeto de estudio quedan extensamente expuestos en la memoria justificativa (a la cual nos remitimos) por lo que nos limitaremos en este punto a subrayar algunas cuestiones de interés.

La colaboración entre el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia en materia de atención Sociosanitaria se ha materializado históricamente a través de convenios. Las principales razones para acometer la suscripción de un nuevo convenio son, por un lado, la necesaria adecuación a la normativa actual de este instrumento jurídico. Y, por otro, la necesidad garantizar la equidad en el desarrollo de la atención Sociosanitaria en los tres territorios históricos.

En la legislación estatal se señala la atención sociosanitaria como elemento de la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud (exposición de motivos de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) pero no ha sido incluido ni desarrollado en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud o SNS.

En Euskadi, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales definió la atención Sociosanitaria en los siguientes términos: “(...) *comprenderá el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención*”.

En el marco del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria se han producido dos importantes herramientas para articular la coordinación institucional entre Administraciones Públicas: El *Modelo de Gobernanza Sociosanitaria* y el *Catálogo de Recursos Sociosanitarios*.

El proyecto de convenio objeto del presente informe recoge en un único documento el desarrollo de la atención sociosanitaria en los recursos sociosanitarios concretos que se señalarán más adelante.

III. LEGALIDAD

1: Objeto del convenio

Nos encontramos ante un convenio a suscribir entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Bizkaia, que tiene

por objeto la colaboración para el desarrollo de los servicios sociales con prestación sanitaria en los siguientes recursos:

- a) Unidades residenciales sociosanitarias
- b) Centros residenciales para personas con dependencia y personas con discapacidad
- c) Unidades residenciales, viviendas con apoyos y centros de día para personas con enfermedad mental grave y crónica.

Así, en la cláusula primera del Convenio, se concreta el contenido del citado objeto en los siguientes términos:

“El presente Convenio tiene por objeto la colaboración para el desarrollo de los servicios sociales con prestación sanitaria en los siguientes recursos del Sistema de Servicios Sociales:

- *Unidades residenciales sociosanitarias (en adelante URSS), conforme a las especificaciones contenidas en el Anexo I al presente convenio.*
- *Unidades residenciales, viviendas con apoyos y centros de día para personas con enfermedad mental grave y crónica, conforme a las especificaciones contenidas en el Anexo I al presente convenio.*
- *Residencias para personas mayores dependientes y personas con discapacidad.*

Tal y como se expone en la memoria y en el informe jurídico, se trata de recursos incluidos en el Catálogo de recursos sociosanitarios, por lo que no hay duda sobre su legalidad. Sin embargo, se echa en falta una explicación, en la memoria justificativa, del porqué de la inclusión de dichos recursos y no de otros de los recogidos en el Anexo del Decreto 150/2022; especialmente, cuando en los convenios a suscribir ahora han pasado a ser tres, en lugar de dos, los recursos conveniados.

2.- Naturaleza jurídica del convenio.

Como señala el informe jurídico del Departamento de Salud, nos encontramos ante un convenio interadministrativo de acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En el artículo 47 de esta ley, encontramos tanto la definición de convenio como los tipos de convenio a los que se deben corresponder los convenios que suscriban las Administraciones Públicas. En el caso que nos ocupa estamos ante un convenio suscrito entre dos Administraciones Públicas.

Es preciso hacer referencia a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, aplicable al caso que nos ocupa, dado que los principios de actuación que en ella se establecen son de aplicación a todo el sector público vasco (arts. 1 y 4.1).

Esta misma Ley del Sector Público Vasco regula en su artículo 33 los convenios de colaboración con el siguiente tenor literal:

“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.

2. Las entidades de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán asimismo suscribir los convenios de colaboración con otras administraciones públicas a los que se refiere el presente artículo, actuando en tal caso conforme al régimen jurídico que les corresponda. En todo caso, las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo, deberán ser objeto de publicidad activa.

3. Los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales.

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.”

A su vez, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco define los convenios en su artículo 54.1 como *“Los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos autónomos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.*

Todo lo relativo a la naturaleza del convenio ha sido analizado por el propio Servicio Jurídico del Departamento de Salud, sin que haya expuesto ningún problema legal; este informe se remite a lo expuesto en el departamental, para no reiterar lo ya analizado.

3. Competencia

En cuanto a la competencia y la capacidad de las partes intervinientes, el informe jurídico del Departamento de Salud realiza una observación muy pertinente:

“ (...) la autorización del Consejo de Gobierno del presente convenio deberá prever que el consejero de Salud suscriba el convenio en nombre y representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para que quien figura como firmante del Convenio ostenten la plena competencia y capacidad jurídica para suscribirlo. De ello se deberá dejar constancia en los textos de los respectivos convenios, indicando que actúa en virtud de las tribuciones que le confiere expresamente el consiguiente acuerdo.”

El convenio recoge esa constancia de la autorización del Consejo de Gobierno no sólo respecto del Consejero de Salud, Alberto Martínez (a quien se refiere en femenino en la columna en castellano, lo que deberá corregirse) sino también respecto de la Diputada General de Bizkaia:

De una parte, la Sra. Dña. Elixabete Etxanobe Landajueta, Diputada General de Bizkaia, en nombre y representación de la Diputación Foral de Bizkaia, encontrándose facultada para la formalización del convenio por el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha de de 2024.

Sin embargo, el Consejo de Gobierno no autoriza a la Diputada General, sino que son las normas del Territorio Histórico de Bizkaia las que determinarán quién suscribe el convenio y cuál debe ser el procedimiento interno para la suscripción. La Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, establece que corresponde la firma del Convenio a la Diputada General, en nombre de la Diputación (artículo 28.c) de la Norma Foral) y que corresponde a la Juntas Generales la ratificación de las propuestas de convenio (artículo 7.2.b. 3º).

Por tanto, el encabezamiento actual deberá ser modificado. Se recomienda consultar a los servicios jurídicos de la Diputación Foral, para comprobar que la redacción que se dé a ese párrafo sea la correcta.

En cuanto a la competencia de cada una de las instituciones firmantes, los artículos 6 y 7 de la ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, establecen que a las primeras corresponde la competencia exclusiva en materias relacionadas con la asistencia sanitaria y a los segundos, dentro de su territorio, la ejecución de la legislación de las

Instituciones Comunes en materia de Asistencia Social. Por lo demás, en cuanto a la competencia y capacidad de la Administración General de la CAE, el firmante se remite al informe jurídico del Departamento de Salud.

4. Contenido

El Convenio tiene once estipulaciones: objeto; requisitos, acceso y alta; obligaciones de las partes; Comisión Técnica de Valoración y Orientación Sociosanitaria del Territorio Histórico de Bizkaia; colaboración financiera; comisión mixta de seguimiento; incumplimiento; modificación del convenio; vigencia y prórroga, causas de extinción; protección de datos.

Cabe indicar que el Convenio recoge, como sistema de aprobación de los acuerdos de la Comisión Mixta de Seguimiento, el “consenso entre las partes”, pese a que el artículo 17 de la Ley 40/2015 no recoge otras opciones que la mayoría de votos, que hay que entender simple:

5. Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos. (...)

Parece claro que se está pensando en dos partes, Gobierno Vasco y Diputación de Bizkaia, pese a que dicha Comisión tiene seis miembros. Sería de desear que se incluyera una forma alternativa de toma de decisiones, para cuando ese “consenso” (que hay que entender como unanimidad) no sea posible. En ese sentido, el *Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 133/2018, de 16 de octubre, por el que se regula la Comisión Sociosanitaria Territorial en el Territorio Histórico de Bizkaia*, recoge un sistema de mayorías para cuando no haya consenso:

Las decisiones se tomarán por consenso entre los y las representantes del sistema de salud y del sistema de servicios sociales. No obstante, si se diera el caso de no existencia de dicho consenso las decisiones se tomarán por mayoría de dos tercios, y en todo caso sin oposición expresa del sistema o nivel asistencial en el que incida mayormente la decisión tomada.

Por lo demás, este informe se remite, en cuanto al contenido, al informe jurídico del Departamento de Salud, para evitar reiteraciones.

5. Tramitación

Nos remitimos al análisis realizado sobre la necesaria tramitación en el informe jurídico del Departamento de Salud, haciendo hincapié en la necesidad de los siguientes trámites:

El procedimiento para la elaboración y la tramitación del proyecto de convenio que nos ocupa debe seguir los trámites establecidos en el capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en concreto, los trámites exigidos para los convenios a suscribir entre

Administraciones Públicas. Del mismo, interesan singularmente en este caso los siguientes artículos:

“Artículo 55. – Competencia del Gobierno Vasco y régimen de tramitación.

1.– 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:

a) Los órganos constitucionales del Estado.

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. (...)”

La propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno para la autorización de la suscripción del convenio contiene un párrafo sexto, en su parte expositiva, que dice:

Para ello, se ha recabado informe de fiscalización de la Oficina de Control Económico, quedando exceptuado el de legalidad por encontrarse en el supuesto previsto en el artículo 13.5 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que se aplica en los supuestos en los que se trate de modificaciones orientadas a la actualización o modificación de las cantidades dinerarias consignadas en los convenios precedentes, siempre que el convenio esté sujeto al control económico normativo de la Oficina de Control Económico.

Parece que en el caso que nos ocupa sí debía solicitarse el informe de este Servicio Jurídico Central, tal y como señala el informe jurídico departamental, y de hecho se ha recabado por el Departamento de Salud, al entender (aunque no se dice de manera explícita) que el convenio presente no es una mera reproducción de los anteriores, y por tanto no era de aplicación el citado artículo 13.5:

Se exceptúa, igualmente, la preceptividad de emisión de dicho informe cuando el convenio a celebrar se limite a reproducir convenios vigentes o que se celebran periódica o reiteradamente y que, por tal condición, hayan sido previamente informados por el Servicio Jurídico Central, cuando las modificaciones introducidas se circunscriban a actualizar la identidad de las personas que representen a las partes firmantes o a renovar los plazos previamente establecidos. A estos efectos, la actualización o modificación de las cantidades dinerarias consignadas en los convenios precedentes tampoco se considerará una modificación que impida la aplicación de esta excepción, siempre que el Convenio esté sujeto al control económico normativo de la Oficina de Control Económico.

El firmante está de acuerdo con lo que se expone en el informe jurídico y memorias departamentales sobre los cambios introducidos, que van más allá de un cambio de nombres de firmantes y cuantías. Por tanto, deberá revisarse la redacción del párrafo citado.

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones y advertencias contenidas en el cuerpo del informe, el Proyecto de Convenio se adecua al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.