



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, OSAKIDETZA-SERVICIO VASCO DE SALUD, LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA Y EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, PARA IMPULSAR LA PUESTA EN MARCHA DE LA EXPERIENCIA PILOTO DEL MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL Y ESPECIALIZADA FRENTE A LA VIOLENCIA SEXUAL Y A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

60/2025 IL – DDLCN
NBNC_CCO_3324/24_10

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Infancia, Adolescencia y Familias 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.
- El informe jurídico del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.
- 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 el artículo 14.1.a) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

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



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.

Atendiendo a los datos registrados por la Ertzaintza, entre los años 2020 y 2023 han sido un total de 1009 los casos denunciados de hechos constitutivos de delitos contra la libertad sexual cuyas víctimas eran personas menores de edad; 130 casos denunciados en el año 2020, 191 en 2021, 240 en 2022 y 448 en 2023, lo cual pone de manifiesto que en los últimos años está habiendo un aumento significativo en el número de casos denunciados por delitos contra la violencia sexual cuyas víctimas son personas menores de edad.

En este periodo, también han experimentado un incremento importante los casos de violencia hacia niñas por parte de sus parejas o exparejas (25%) y los casos de violencia sexual (24,2%).

Por su parte, según datos publicados por el Ministerio del Interior, en su Informe sobre delitos contra la libertad sexual (2023), entre el periodo comprendido entre el 2017 y el 2023, ha habido un incremento significativo en las victimizaciones por agresiones sexuales, siendo el grupo de edad comprendido por las personas menores de edad el más afectado

En ese contexto, la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia (en adelante LIA) contiene un mandato en materia de violencia sexual, que se realiza en los siguientes términos:

Disposición adicional primera. Servicio de atención integral y especializada a personas menores víctimas de violencia sexual.

1. El Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de infancia y adolescencia, planificará y coordinará la creación y puesta en marcha en la Comunidad Autónoma del País Vasco de un **servicio de atención integral y especializada** de la población infantil y adolescente que haya sido víctima de violencia sexual.
2. Este servicio deberá configurarse como un entorno seguro, en el que se deberá proporcionar a las personas menores de edad víctimas de violencia sexual las medidas de acogida, apoyo, protección y recuperación adecuadas a sus necesidades.
3. Asimismo, este servicio se configurará como el lugar de referencia para las víctimas, al que se desplazará el conjunto de profesionales intervinientes en los procesos asistenciales y judiciales.
4. A tal efecto, se deberán establecer los protocolos que definan las pautas de actuación que aseguren una correcta identificación y derivación de las

situaciones de violencia sexual, y la intervención coordinada entre los distintos sistemas o autoridades implicadas en la atención y protección a la infancia y la adolescencia; en particular, los siguientes: servicios sociales y servicios sanitario, educativo y policial; Ministerio Fiscal y autoridades judiciales, así como los servicios que colaboran con la justicia, como el Instituto Vasco de Medicina Legal, los equipos psicosociales judiciales y las oficinas de atención a la víctima del delito.

5. En todo caso, el acceso a este servicio será gratuito, y se respetará la dignidad, la confidencialidad y el derecho a la protección de datos de carácter personal de las víctimas, de sus familias y de terceras personas que accedan a este servicio.
6. El Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de infancia y adolescencia, promoverá que las personas profesionales que realicen su actividad en este servicio dispongan de la formación especializada, inicial y continua, que se contempla en el artículo 311 de la ley, así como de la formación específica que se establece en el artículo 312.1 de la misma ley.

El proyecto de convenio objeto del presente informe pretende cumplir con lo establecido en dicho mandato, y articular la colaboración interadministrativa para impulsar la puesta en marcha de una experiencia piloto de atención integral frente a la violencia sexual en la infancia y en la adolescencia en el Territorio Histórico de Álava, mediante la intervención coordinada de las distintas administraciones públicas competentes en materia de detección y protección de las situaciones de violencia sexual a la infancia y la adolescencia.

III. LEGALIDAD

1: Objeto del convenio

Nos encontramos ante un convenio a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante Administración General de la CAE), OSAKIDETZA-Servicio Vasco de Salud, la Diputación Foral de Álava, y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para impulsar la puesta en marcha de la experiencia piloto del modelo de atención integral y especializada frente a la violencia sexual a la infancia y la adolescencia.

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

“El presente convenio tiene por objeto articular la colaboración interadministrativa para impulsar la puesta en marcha de una experiencia piloto de atención integral frente a la violencia sexual a la infancia y la adolescencia en el Territorio Histórico de Álava, mediante la intervención coordinada de las distintas administraciones públicas competentes en materia de detección y protección de las situaciones de violencia sexual contra la infancia y la adolescencia.”

Tal y como se expone en la memoria y en el informe jurídico, se trata de una iniciativa que viene a dar cumplimiento al mandato contenido en la Disposición adicional primera de la LIA, que ha sido previamente citada en su literalidad.

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 adelante Ley 40/2015). En el artículo 47 de esta ley encontramos la definición de convenio: “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”. En el presente supuesto se trata de convenio suscrito entre Administraciones Públicas (Administración General de la CAE, Diputación Foral de Álava, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) y un ente público de derecho privado (Osakidetza-Servicio Vasco de Salud).

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. Por ello, 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 convenio dedica en el apartado “REUNIDOS” un párrafo a cada sujeto firmante. En este punto, cabe recordar a la Dirección promotora que antes de proceder a la suscripción, deberá completar las referencias a las disposiciones por las que se faculta a las personas firmantes para convenir.

Además, es necesario tener en cuenta que cada institución diferenciada de la Administración General de la CAE deberá cumplir el procedimiento interno

necesario para que finalmente la persona que suscriba el convenio en su nombre esté plenamente facultada para ello. Dado que no cabe que cada parte firmante fiscalice si los trámites previos a la firma se realizan de forma correcta por la otra parte, podría ser conveniente añadir, al párrafo en el que las partes “se reconocen la capacidad jurídica necesaria para suscribir el presente Convenio”, un inciso en el sentido de que manifiestan haber cumplido los trámites legales para la suscripción. Esta consideración se deja al criterio del Departamento promotor del convenio, tanto para este caso, como para otros.

En cuanto a la competencia de cada una de las instituciones firmantes, la Memoria realiza un análisis del marco competencial aplicable al presente convenio. Ahora bien, en cuanto a la forma de participación de la Administración General de la CAE, se echa en falta un mayor grado de desarrollo para justificar el que la Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico no sea la única representante. Es decir, un mayor esfuerzo argumentativo que avale la participación de la Consejera de Justicia y Derechos Humanos, la Consejera de Educación y el Consejero de Seguridad.

En este sentido, simplemente cumple recordar que la personalidad jurídica de la Administración de la CAE es única, independientemente de su organización departamental (art. 53 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, y artículo 12.1 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco), siendo por ello suficiente la intervención de un único representante para comprometer a todos los departamentos que la conforman (máxime cuando, como es el caso, siendo esa representación asumida por Consejeros o Consejeras, habrán debido ser expresamente habilitado para ello por el Consejo de Gobierno), sin que sea necesaria la participación de cada departamento implicado. Ahora bien, no siendo necesario, e incluso si la firma por varios titulares de departamento pudiera resultar redundante, tampoco nada impide que así se haga, puesto que no se erige esta norma en un impedimento legal. Lo cual no obsta a que, en nuestra opinión, esta opción formal hubiera podido ser mejor motivada en el expediente, aunque solo sea por la mayor solemnidad de la que se quiera dotar al acto de la firma.

Asimismo, en dicho apartado relativo al “Marco competencial” no se hace ninguna referencia a Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, que también es parte firmante del convenio.

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 Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

4. Contenido

De conformidad con el artículo 49 de la Ley 40/2015, los convenios deben 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.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.

El Convenio que es objeto del presente informe reúne con carácter general el contenido mínimo que establece el citado artículo, y consta de veinte estipulaciones:

Primera.- Objeto y finalidad.

Segunda.- Descripción del modelo de atención integral y especializada.

Tercera.- Ámbito objetivo.

Cuarta.- Ámbito subjetivo.

Quinta.- Compromisos del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco.

Sexta.- Compromisos del Departamento de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco.

Séptima.- Compromisos del Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Octava.- Compromisos del Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

Novena.- Compromisos del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

Décima.- Compromisos de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud.

Décimoprimer.- Compromisos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y demás Ayuntamientos que, en su caso, pudieran adherirse.

Decimosegunda.- Compromisos de la Diputación Foral de Álava.

Decimotercera.- Adhesiones.

Decimocuarta.- Tratamiento de datos de carácter personal.

Decimoquinta.- Régimen de seguimiento y control del cumplimiento del convenio.

Decimosexta.- Comisión Técnica.

Decimoséptima.- Régimen de modificación del convenio.

Decimoctava.- Extinción del convenio.

Decimonovena.- Vigencia.

Vigésima.- Régimen jurídico del convenio.

A continuación se hace una exposición de las cuestiones apreciadas por este Servicio Jurídico.

La **Parte Expositiva** del convenio contiene el siguiente párrafo: “en esta línea, las actuaciones que se contemplan en la experiencia piloto tienen encaje dentro del ámbito sanitario, educativo, de la actividad física y el deporte, servicios sociales, ámbito policial y ámbito judicial, si bien entre todas ellas adquieren una especial dimensión las actuaciones de los servicios sociales, atendiendo a su competencia para realizar la recogida de información y la valoración de los casos de posible violencia sobre la infancia y la adolescencia.”

En vista de las partes intervinientes, parece que se ha buscado la presencia de representantes de todas las materias en las que podría tener impacto el presente convenio. Sin embargo, llama la atención de que, en el ámbito de la actividad física y el deporte, habiéndose previsto ciertas intervenciones en el Convenio, no se ha previsto sin embargo una representación correlativa, que en caso de preverse, debería de encomendarse a la Consejera de Cultura y Política Lingüística, por ser titular del departamento con competencias en materia de actividad física y deporte.

Ahora bien, como ya hemos adelantado anteriormente, ello no es óbice para que la Administración General de la CAE se entienda comprometida también por la firma del presente Convenio, en lo que atañe a dicho departamento, en virtud del principio de personalidad jurídica única de la Administración.

En línea con esas consideraciones en relación con los firmantes del Convenio, en esta ocasión en relación con el ámbito judicial, cabe advertir de las

complicaciones que podría suponer que la Administración de Justicia, así como el Ministerio Fiscal (a quienes ya no resulta extensible el principio de personalidad jurídica única de la CAE), no formen parte del presente convenio, aunque esta cuestión se desarrollará en su debido momento.

Por último, y también en relación con las partes intervinientes, sorprende que no se haya incluido a representantes de los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa en ningún momento a lo largo de la ejecución del proyecto piloto. Aun circunscribiéndose el Convenio al Territorio Histórico de Álava, dado que el objetivo último de cara a dar cumplimiento al mandato de la Disposición adicional primera de la LIA es trasladar los resultados a la totalidad del territorio de la CAE, parece conveniente que hubiera existido participación de la Diputación Foral de Bizkaia y la de Gipuzkoa, al menos en lo relativo a la elaboración de las Pautas de Actuación Coordinada y otros protocolos y seguimiento regulados en la Cláusula Decimoquinta.

Asimismo, tampoco se ha aportado argumentación que ayude a comprender por qué se ha seleccionado Álava para realizar el pilotaje. Si bien puede ser razonable realizar un proyecto piloto para que la posterior configuración del servicio de atención integral y especializada que prevé la LIA sea mejor, no debe obviarse el hecho de que los territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa son demográficamente muy diferentes entre sí y lo que funcione en uno, podría no funcionar en otro, por motivos diversos.

Por ello, parece aconsejable que la participación en la elaboración de las pautas y protocolos, así como en la realización del seguimiento del proyecto se hubiera hecho de manera conjunta, y no solo a nivel provincial de Álava.

La **Cláusula Segunda** define el modelo de atención integral y especializada, es decir, materializa el mandato de la Disposición adicional primera de la LIA. En virtud de la misma, en el servicio de atención integral y especializada se prestarán los siguientes servicios específicos (apartado 2):

- a) Servicio de acompañamiento
- b) Toma de declaración
- c) Entrevista exploratoria
- d) Valoración médica
- e) Prueba preconstituida
- f) Valoración de las necesidades de intervención especializada
- g) Apoyo o tratamiento especializado, focalizado en el trauma causado por actos violentos de naturaleza sexual

A continuación se recoge que las partes firmantes del convenio, en el ejercicio de sus respectivas competencias, procurarán que, en la medida que ello resulte posible, los servicios mencionados en el punto 2 se presten en el local citado en el párrafo anterior, que se configurará como el lugar de referencia para las víctimas, al que se desplazará el conjunto de profesionales intervinientes en los procesos asistenciales y judiciales.

Ahora bien, los servicios mencionados en el punto 2 son muy diversos, y más que servicios, son actuaciones. Es decir, no se define qué tipo de personal desempeñará cada función, y eso es un aspecto que debería quedar suficientemente recogido, para evitar futuros problemas en la ejecución del proyecto.

Con carácter general, llama la atención que se limite a la mera mención de los mismos, sin desarrollarlos uno por uno.

En particular, en cuanto a la realización de la prueba preconstituida, cabe citar el artículo 154 de la LIA:

Artículo 154. Medidas dirigidas a evitar la victimización secundaria.

1. En los procedimientos penales en los que la persona menor de edad sea víctima del delito se adoptarán, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, en relación con las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las medidas que resulten necesarias para evitar o limitar, en la medida de lo posible, que el desarrollo de la investigación o la celebración del juicio se conviertan en una nueva fuente de perjuicios para la víctima.
2. El Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de justicia, pondrá a disposición de la Administración de Justicia los medios técnicos, tecnológicos y humanos necesarios y específicos para evitar la victimización secundaria de la víctima con motivo de su declaración.
3. Con el fin de garantizar los derechos de las personas menores víctimas, así como lo estipulado en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, **se garantizará que las personas menores realicen su declaración mediante prueba preconstituida**, tomando los medios tecnológicos y profesionales y los recursos especializados para garantizar tanto los derechos de las personas menores como los derechos de defensa y a una tutela judicial efectiva.

Las oficinas de atención a las víctimas del delito actúan como coordinadoras de los recursos de protección, así como órgano facilitador de información, asesoramiento, acompañamiento y apoyo, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de la Víctima, así como con lo estipulado en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia. Para ello, deberán contar con los recursos personales y económicos suficientes.

Efectivamente, para cumplir con dicha norma, es necesario poner a disposición de las víctimas los recursos humanos y materiales para que dicha declaración pueda tener el carácter de prueba preconstituida regulada en el artículo 449 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que precisamente trae causa de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de

protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (la negrita es nuestra):

Artículo 449 ter.

Cuando una persona menor de catorce años o una persona con discapacidad necesitada de especial protección deba intervenir en condición de testigo en un procedimiento judicial que tenga por objeto la instrucción de un delito de homicidio, lesiones, contra la libertad, contra la integridad moral, trata de seres humanos, contra la libertad e indemnidad sexuales, contra la intimidad, contra las relaciones familiares, relativos al ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas, de organizaciones y grupos criminales y terroristas y de terrorismo, la autoridad judicial acordará, en todo caso, practicar la audiencia del menor como prueba preconstituida, **con todas las garantías de la práctica de prueba en el juicio oral y de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.** Este proceso se realizará con todas las garantías de accesibilidad y apoyos necesarios.

La autoridad judicial podrá acordar que la audiencia del menor de catorce años se practique a través de equipos psicosociales que apoyarán al Tribunal de manera interdisciplinar e interinstitucional, recogiendo el trabajo de los profesionales que hayan intervenido anteriormente y estudiando las circunstancias personales, familiares y sociales de la persona menor o con discapacidad, para mejorar el tratamiento de los mismos y el rendimiento de la prueba. En este caso, las partes trasladarán a la autoridad judicial las preguntas que estimen oportunas quien, previo control de su pertinencia y utilidad, se las facilitará a las personas expertas. Una vez realizada la audiencia del menor, las partes podrán interesar, en los mismos términos, aclaraciones al testigo. La declaración siempre será grabada y el Juez, previa audiencia de las partes, podrá recabar del perito un informe dando cuenta del desarrollo y resultado de la audiencia del menor.

Para el supuesto de que la persona investigada estuviere presente en la audiencia del menor se evitará su confrontación visual con el testigo, utilizando para ello, si fuese necesario, cualquier medio técnico.

Las medidas previstas en este artículo podrán ser aplicables cuando el delito tenga la consideración de leve.

El artículo 449 bis de la Ley del Enjuiciamiento Criminal regula las condiciones que han de cumplirse en el momento de realizar la prueba preconstituida, que desde luego deberán cumplir los servicios de atención integral y especializada cuyo pilotaje prevé el presente convenio (la negrita es nuestra):

Artículo 449 bis.

Cuando, en los casos legalmente previstos, la autoridad judicial acuerde la práctica de la declaración del testigo como prueba preconstituida, la misma deberá desarrollarse de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo.

La autoridad judicial garantizará el **principio de contradicción** en la práctica de la declaración. La ausencia de la persona investigada debidamente citada no impedirá la práctica de la prueba preconstituida, si bien su defensa letrada, en todo caso, deberá estar presente. En caso de incomparecencia injustificada del defensor de la persona investigada o cuando haya razones de urgencia para proceder inmediatamente, el acto se sustanciará con el abogado de oficio expresamente designado al efecto.

La autoridad judicial asegurará la documentación de la **declaración en soporte apto para la grabación del sonido y la imagen**, debiendo el Letrado de la Administración de Justicia, de forma inmediata, comprobar la calidad de la grabación audiovisual. Se acompañará acta sucinta autorizada por el Letrado de la Administración de Justicia, que contendrá la identificación y firma de todas las personas intervinientes en la prueba preconstituida.

Para la valoración de la prueba preconstituida obtenida conforme a lo previsto en los párrafos anteriores, se estará a lo dispuesto en el artículo 730.2.

Estos requisitos no pueden obviarse pues, de su debida observancia, dependerá la validez de las actuaciones que se lleven a cabo para proteger a las personas menores que hayan sido víctimas de violencia sexual.

Por último, y en relación con lo ya mencionado al inicio (en lo relativo a la Parte Expositiva), cabe reiterar que, en nuestra opinión, difícilmente podrá llevarse a cabo la adecuada práctica de la prueba preconstituida, si no se da participación en el presente proyecto piloto (por lo tanto en el propio convenio) a la Administración de Justicia y al Ministerio Fiscal, dada la delicada coordinación necesaria para que los medios personales y materiales puedan disponerse en cumplimiento del artículo 449 bis de la Ley del Enjuiciamiento Criminal.

Recomendamos, por ello, que (idealmente) se traiga al convenio a dichas autoridades como intervinientes en el mismo o, cuando menos, se prevea algún tipo de participación o coordinación con las ellas en algún momento.

La **Cláusula Tercera** delimita el ámbito objetivo, refiriéndose a “situaciones de violencia sexual perpetradas por una persona menor de edad o adulta, mediante actos realizados en persona, impliquen o no contacto físico”. En esta definición se echa en falta una mayor concreción de los supuestos de hecho que forman el ámbito objetivo. Y ello, a pesar de que, al menos, el apartado segundo, que define el mismo de manera negativa, se remite a los artículos

178 y 181 del Código Penal. Sería conveniente que el apartado primero siguiera este ejemplo.

La **Cláusula Cuarta** delimita el ámbito subjetivo, siendo las personas destinatarias los niños, las niñas y adolescentes de entre 3 y 18 años, incluidos menores emancipados, que residan o se encuentren en el Territorio Histórico de Álava, sin distinción o discriminación de ningún tipo.

Ahora bien, el único ayuntamiento que, de momento, forma parte del proyecto es el de Vitoria-Gasteiz, con lo que resulta difícil de imaginar en qué medida puede quedar cubierto todo el territorio de Álava, de cara a poder atender a las personas incluidas en en dicho ámbito subjetivo.

A continuación, la cláusula cuarta prevé que “la minoría de edad debe concurrir en el momento en el que ocurran los hechos, así como en el momento en el que se accede al recurso”. Si bien es un requisito razonable, sería conveniente que el convenio preveyera qué ocurriría si la persona usuaria cumple la mayoría de edad en ese proceso.

El apartado segundo contempla que la atención integral y especializada se prestará con la mera constatación de la existencia de una situación de violencia de naturaleza sexual, con independencia de que concurra o no la constatación de una situación de desprotección.

Sin embargo, no se da detalle alguno de quién será el sujeto que debe constatar la existencia de dicha situación de violencia de naturaleza sexual. Es fundamental que esa cuestión esté bien definida, puesto que en caso contrario la ejecución del convenio podría ser problemática, especialmente, teniendo en cuenta el amplio número de intervinientes en el mismo, así como lo delicado de las situaciones de que trae causa.

Las **Cláusulas Quinta, Sexta, Séptima, Octava y Novena** contienen los compromisos a adoptar por cada uno de los Departamentos del Gobierno Vasco que intervienen en el presente convenio. Todas ellas contienen el siguiente apartado común:

Intervenir de manera coordinada con los distintos sistemas y autoridades implicadas en la experiencia piloto de atención integral y especializada, de acuerdo con las Pautas de Actuación Coordinada elaboradas por la Comisión Técnica y aprobadas por la Comisión Mixta de Seguimiento y Control del convenio.

De dicho párrafo se deduce que la Comisión Técnica y la Comisión Mixta de Seguimiento y Control deberán encargarse de desarrollar una pautas, para que las actuaciones enumeradas en la cláusula segunda se lleven a cabo de forma coordinada.

Sin duda, resulta imprescindible que existan una pautas de actuación para que las actuaciones puedan realizarse de forma coordinada. Ahora bien, no parece

del todo coherente dejar para un momento posterior dicha elaboración, dado que esas pautas serán del todo esenciales de cara a garantizar la efectividad del servicio en cuestión. Lo mismo cabe mencionar sobre cada uno de los protocolos sectoriales cuya aprobación por los Departamentos queda postergada. Esto debería ponerse en conexión con los puntos analizados anteriormente, y las recomendaciones de ellos derivadas.

Sería por ello deseable que, al menos en sus líneas más generales, el convenio incluyera las bases de esas pautas, sin perjuicio de su ulterior desarrollo y concreción por las dos Comisiones referidas.

Además, cabe cuestionar la naturaleza de “meras pautas” que en algunos casos las mismas puedan tener, cuando se constituyan en condiciones necesarias de la adecuada prestación del servicio, y que sea la Comisión creada en el seno del presente convenio la entidad facultada para su aprobación.

Es decir, dichas pautas deberán, entre otras cosas: garantizar el principio de contradicción en materia de prueba preconstituida (artículo 449 bis de la Ley del Enjuiciamiento Criminal); definir de qué manera llegarán los casos al servicio de atención integral y especializada; quién determinará que se dan efectivamente las condiciones para la puesta en marcha del servicio ante un caso determinado, coordinar los recursos y actuaciones... Se trata de materias complejas y delicadas, y podría parecer que su regulación no ha obtenido la entidad suficiente.

La **Cláusula Décima** se refiere a los compromisos que deberá asumir Osakidetza-Servicio Vasco de Salud. En el segundo párrafo establece que Osakidetza deberá implantar “un sistema para monitorizar su nivel de cumplimiento”. Si bien se trata de un mandato razonable, su definición es nuevamente escasa y podría dar lugar a problemas de ejecución.

Por otro lado, se echa en falta en el expediente un mayor grado de desarrollo en relación con la intervención de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud en el presente convenio, tanto en relación con las actuaciones que deba llevar a cabo, como en relación con la justificación de las mismas.

La **Cláusula Decimoprimera** contiene los compromisos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, “y demás Ayuntamientos que en su caso, pudieran adherirse”.

Parece aconsejable que, al menos si se quiera mantener el ámbito subjetivo señalado, otros ayuntamientos participen en el pilotaje. Ahora bien, podría haberse previsto desde un principio su participación, o al menos definir la forma en que dicha adhesión pueda tener lugar, de cara a evitar conflictos a la hora de desarrollar el proyecto. El lugar para matizar estas cuestiones, dentro del esquema del convenio, sería la **Cláusula Decimotercera**, relativa a las adhesiones.

La **Cláusula Decimoquinta** regula el régimen de seguimiento y control del cumplimiento del Convenio. Para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos en este apartado a lo ya mencionado en relación con la Parte Expositiva y en las Cláusulas Quinta, Sexta, Séptima, Octava y Novena.

Por un lado, en relación con la conveniencia de dar participación en el seguimiento a otras instituciones que posteriormente vayan a constituir servicios de atención integral y especializada en sus respectivos territorios; y, por otro lado, en relación con el procedimiento de elaboración de las Pautas de Actuación Coordinada.

La **Cláusula Decimosexta** se refiere a la Comisión Técnica, entre cuyas funciones cabe destacar la elaboración de las Pautas de Actuación Coordinada, para cuyo análisis nos remitimos nuevamente a lo ya mencionado en las Cláusulas Quinta, Sexta, Séptima, Octava y Novena.

Por otro lado, el apartado segundo establece que “la Comisión Técnica estará compuesta por el personal técnico designado por cada una de las partes firmantes”. Sin embargo, no especifica cuántas personas podrá designar cada una de las partes firmantes.

En cuanto a la **Cláusula Decimoséptima**, desde una perspectiva de técnica normativa o de redacción, debería guardar homogeneidad con el resto (decimoquinta, decimooctava, vigésima...), ya que su título en ocasiones contiene “convenio” y en otras “Convenio”.

La **Cláusula Decimooctava** prevé, entre las causas de extinción del convenio, el incumplimiento de las obligaciones y compromisos por parte de alguno de los firmantes. Habida cuenta del elevado número de partes que conforman el convenio, y abierta la posibilidad a futuras adhesiones municipales, no parece razonable que el incumplimiento por una sola de las partes pudiera tener como consecuencia la extinción del convenio para todas ellas. Podría preverse la posibilidad de extinguir el convenio únicamente en relación con la incumplidora, continuando su vigencia, de ser posible, para el resto.

Por último, y a modo de conclusión, cabe insistir en la importancia de las pautas y protocolos cuya redacción se prevé en un momento ulterior a la firma del convenio, cuya correcta elaboración es de esencial importancia de cara a la ejecución del mismo.

De igual manera cabe insistir en la conveniencia de dar algún tipo de participación a la Administración de Justicia y al Ministerio Fiscal, para garantizar la posibilidad de realizar actuaciones como la prueba preconstituida, cuya ejecución únicamente puede tener lugar mediante una estrecha y coordinada colaboración con ellas, desde el inicio de su configuración.

5. Tramitación

Nos remitimos al análisis realizado sobre la tramitación en el informe jurídico del Departamento de Bienestar Juventud y Reto Demográfico, 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 y en este caso, los artículos 55, 59 y 63. Dice así el primero de ellos:

“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. (...).”

Asimismo, en virtud del artículo 59.1.a) de la misma norma, el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento deberá comunicar al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción o la modificación del convenio, por ser parte el Territorio Histórico de Álava.

Por último, en lo relativo al momento de la suscripción, el artículo 63.1.a) del Decreto 144/2017 recoge la obligación de obtener autorización del Parlamento Vasco con carácter previo a la suscripción del presente convenio.

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.