

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR, JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO PARA LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

**84/2025 IL-DDLCN
NBNC_CCO_5852/25_11**

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico Gobierno Vasco solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad relativo a la propuesta de Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico para la transmisión de información del Registro de Entidades Religiosas.

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

- Propuesta de Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico para la transmisión de información del Registro de Entidades Religiosas.
- Memoria justificativa del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Bienestar,

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



Juventud y Reto Demográfico, para la transmisión de información del Registro de Entidades Religiosas.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del departamento.
- Carátula para la OCE. Solicitud de aprobación de convenio sin contenido económico
- Solicitud de informe OCE

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 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 9.1. 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 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.

II. LEGALIDAD

1.- Objeto del convenio

Nos encontramos ante un convenio, a suscribir entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, que tiene por objeto el establecimiento del marco general de colaboración para la cesión y transmisión de información por parte de la Dirección General de Libertad Religiosa, como gestora del Registro de Entidades Religiosas, a la Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional.

Así, en la cláusula primera del convenio, relativa al objeto, se recoge lo siguiente:

“El presente convenio tiene por objeto establecer el marco general de colaboración para la cesión/transmisión de información por parte de la Dirección General de Libertad Religiosa, como gestora del Registro de Entidades Religiosas, a la Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional, como administración cesionaria de dicha información.”

La finalidad del suministro de dicha información es la colaboración con la Administración cesionaria para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente. En este caso, acceder a la información existente en el Registro Estatal de Entidades Religiosas respecto a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad y tengan su domicilio social en Euskadi.

2.- Naturaleza jurídica del convenio.

Se trata el presente de un convenio interadministrativo de conformidad, con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). El artículo 47 de esta ley, contiene tanto la definición como los tipos 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, de un lado la Comunidad Autónoma de Euskadi, y del otro, la Administración General del Estado.

Asimismo, 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.

La citada 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 intervenientes, 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 la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del departamento, sin que se haya expuesto ningún problema legal, lo que ratificamos en este caso. Por ello, este informe se remite a lo expuesto en el informe departamental, para no reiterar lo ya analizado.

3.- Competencia

En lo relativo al título competencial sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la Administración General de Euskadi, a través del Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, nos remitimos a lo señalado en el informe jurídico.

Por su parte, la competencia funcional del departamento proponente se fundamenta en el Decreto 36/2024, de 30 de julio, del Lehendakari, de modificación del Decreto 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 estos, que establece que se integra en el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico la “*propuesta y ejecución de la política del gobierno relativa al ejercicio del derecho a la libertad religiosa, así como la gestión de la diversidad religiosa*”, para poder gestionar en un único Departamento todas las variables de las políticas de diversidad.

De conformidad con lo previsto en el Decreto 320/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, corresponde a la Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional en virtud del artículo 9: “*a) Promover la convivencia y la solidaridad entre personas de distinta edad, origen, cultura, religión u orientación sexual, y diseñar, implementar y coordinar programas de actuación centrados en la respuesta a los retos emergentes de la convivencia y la gestión positiva de la diversidad, c) Fortalecer la lucha contra toda forma de discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad o cualquier condición o circunstancia personal o social, prestando particular atención a las situaciones de discriminación múltiple, y promoviendo iniciativas y medidas para la prevención, detección y abordaje de las situaciones de discriminación, y para la prevención y respuesta a los incidentes y delitos de odio, todo ello, en aras a favorecer la convivencia, d) Promover una convivencia interreligiosa e intercultural basada en el respeto al pluralismo religioso y a los derechos y deberes de todas sus expresiones, y consolidar una convivencia integrada en la sociedad vasca de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas presentes en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y e) Elaborar propuestas de normativa en las materias de*

competencia de la dirección, y en particular, las propuestas normativas de desarrollo reglamentario de la Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de la Ley 4/2024, de 15 de febrero, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans.”

Por su parte, en lo relativo a la Administración General del Estado, el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, dispone en su artículo 1 que este Registro, de carácter general y público, radicará en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática , actualmente Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de acuerdo con el Real Decreto 204/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

En consecuencia, en atención a las funciones que el artículo 15 del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, atribuye al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, compete a la consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de acuerdo.

En lo relativo a la suscripción del convenio, ésta debe ser aprobada por el Consejo de Gobierno, al participar en el mismo un órgano constitucional del Estado (en este caso un Ministerio del Gobierno de España), de acuerdo con lo establecido en el artículo 55.1 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. La manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma de Euskadi se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte a otra autoridad.

En este caso, en los acuerdos primero y segundo de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, aportada por la Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional, se establece lo siguiente:

“Primero.- Autorizar la suscripción del convenio de colaboración entre Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, con el fin de regular el marco general de colaboración para la cesión/transmisión de información por parte de la Dirección General de Libertad Religiosa, como gestora del Registro de Entidades Religiosas.

Segundo.- Facultar a la Consejera del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico para la suscripción del citado convenio de colaboración, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Euskadi.”

Por último cabe señalar que la facultad de las demás partes firmantes deberá ser acreditada y dejar constancia de ello en el expediente.

4.- Contenido del convenio

En este punto se pasa a realizar el análisis material del contenido del convenio. Antes de nada, cabe destacar que la tramitación ante el Consejo de Gobierno del convenio debe ser realizada en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se desprende del artículo 57 del Decreto 147/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En el expediente únicamente consta la versión en castellano.

El convenio contiene una parte de “reunidas”, otra de “exponen” con cinco apartados, dieciseis cláusulas, y un anexo: objeto del convenio; finalidad del suministro de la información; contenido, forma y periodicidad del suministro de

información; compromisos; principios aplicables; protección de datos personales; control y seguridad de los accesos a la información; obligación de confidencialidad; efectos del suministro de información; Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento; financiación; régimen de modificación del convenio; vigencia; incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos; causas de resolución; régimen jurídico y jurisdicción aplicables; y Anexo I, Compromiso de confidencialidad.

En cuanto al contenido mínimo de los convenios, este aparece regulado en el artículo 49 LRJSP, que señala que el contenido esencial debe incluir al menos los siguientes apartados:

- “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. (...)"

Además del mencionado contenido mínimo, el artículo 33.4 e) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, añade, cuando proceda, que en los convenios conste “*la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.*”

El convenio que nos ocupa incluye:

- Los sujetos firmantes, su capacidad jurídica, y la competencia con la que actúan los firmantes, que aparecen recogidas en la parte “reunidas” y “exponen” del convenio.
- El objeto del convenio se recoge en la cláusula primera.
- En las cláusulas segunda y tercera se regula la finalidad del suministro de la información y el contenido, forma y periodicidad del suministro de información, respectivamente.

- Los compromisos y obligaciones de las partes que suscriben el convenio aparecen recogidos en la cláusula cuarta, y en la octava, la obligación de confidencialidad (puesta en relación con lo establecido en el Anexo I del convenio). En lo relativo a los compromisos económicos, la cláusula undécima dedicada a la financiación señala que las actuaciones previstas en el convenio no generarán contraprestaciones ni obligaciones entre las partes que lo suscriben.
- Las cláusulas quinta, sexta, séptima, y novena, recogen los principios aplicables, la protección de datos personales, el control y seguridad de los accesos a la información, y los efectos del suministro de información, respectivamente.
- En cuanto a los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, estos se recogen en la cláusula décima relativa a la “Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento”.

Cabe indicar que el convenio no hace mención al sistema de aprobación de los acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento y, por tanto, estaremos a lo dispuesto en el artículo 17.5 de la LRJSP:

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

En este punto recomendamos, con el fin de evitar confusiones, que siempre que se haga alusión a la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento, convendría hacerlo empleando su denominación oficial. A lo largo del convenio se hace mención a este órgano de formas diferentes, por lo que convendría unificar su denominación.

- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento se recogen en la cláusula decimocuarta del convenio.
- El régimen de modificación del convenio se recoge en la cláusula decimosegunda.
- El régimen de resolución del convenio se recoge en la cláusula decimoquinta.
- El plazo de vigencia del convenio se indica en la cláusula decimotercera del convenio, y en ella se establece que tendrá una duración de 4 años naturales desde la fecha en que resulte eficaz, pudiendo ser prorrogado antes del término del mismo por acuerdo unánime de los firmantes, y por un periodo de hasta cuatro años adicionales, salvo denuncia expresa por cualquiera de las partes, manifestada con antelación de, al menos, un mes respecto a la fecha de vencimiento.
- La cláusula decimosexta se dedica al régimen jurídico y jurisdicción aplicable.

Atendiendo a la necesidad de que el convenio recoja la posibilidad de una organización personificada para su gestión, entendemos que en el presente caso ya se prevé la constitución de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento, que figura en cláusula décima del convenio, y podemos considerar dicha comisión como una organización personificada, a los efectos dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33.4 e) de la Ley del Sector Público Vasco.

En conclusión, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, el convenio cumple con el contenido mínimo que exige la normativa.

5.- Tramitación

El artículo 50.1 de la LRJSP, enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, estableciendo lo siguiente:

“1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley.”

En el expediente figuran dichos documentos, así como los demás exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Asimismo, de conformidad con lo señalado en el art. 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha de hacerse pública: *“b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas”*. Información que, para ello, deberá subirse al Portal de Transparencia Legegunea.

Por último, resulta adecuado señalar la conveniencia, por seguridad jurídica, de que este convenio de colaboración sea informado por la Delegada de Protección de Datos, a tenor de que el mismo implica la continua cesión de datos y flujo de información, que se producirá como consecuencia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las Administraciones intervenientes, así como a la utilización de la información obtenida (información existente en el Registro estatal de Entidades Religiosas respecto a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad y tengan su domicilio social en Euskadi), al objeto de introducir aquella formula que mejor responda a las finalidades perseguidas por el presente convenio de colaboración.

6.- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

Junto con el borrador del convenio de colaboración se adjunta, como ya se ha señalado, la correspondiente propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

En el acuerdo primero de dicha propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, como se ha mencionado con anterioridad, se establece lo siguiente: *“Autorizar la suscripción del convenio de colaboración entre Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, con el fin de regular el marco general de colaboración para la cesión/transmisión de información por parte de la Dirección General de Libertad Religiosa, como gestora del Registro de Entidades Religiosas.”*

Por su parte, en el acuerdo segundo se dispone lo siguiente: *“Facultar a la Consejera del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico para la suscripción del citado convenio de colaboración, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Euskadi.”*

Por último, el tercero recoge lo siguiente: *“Disponer la publicación del convenio en el Boletín Oficial del País Vasco, de conformidad con lo establecido en el artículo 64.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.”*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco: *“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.”*

En este caso, en virtud del acuerdo segundo, es la consejera del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico quien suscribe el convenio por haber sido facultada por el acuerdo de Consejo de Gobierno.

Por último, indicar que debe incluirse la versión en euskera de la propuesta de acuerdo, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

III. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de convenio.

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

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica