



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MODELO DE CONVENIO MARCO  
DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, A TRAVÉS DEL  
DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD, Y EL AYUNTAMIENTO DE  
\_\_\_\_\_, CAPITAL DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE  
\_\_\_\_\_, PARA LA COOPERACIÓN DE LA ERTZAINTZA Y LA  
POLICÍA LOCAL -UDALTZAINGOA-.**

**89/2025 IL – DDLCN  
NBNC\_CCO\_5908/25\_07**

**I. ANTECEDENTES**

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el Departamento de Seguridad la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al borrador del Modelo de Convenio de Colaboración marco de referencia.

Además del borrador del texto del convenio a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euzkadi, a través del Departamento de Seguridad, y los Ayuntamientos de dicha Comunidad, para la cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local (Udaltzaingoa), se acompaña a la solicitud de informe la siguiente documentación:

- Memoria justificativa, suscrita por el Director de Coordinación de Seguridad.
- Informe jurídico emitido por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales.

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



- Propuesta de Acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno.

Con posterioridad a la petición del presente Informe de Legalidad se ha aportado, por el Departamento proponente, un modelo de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Seguridad, y el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, capital del Territorio Histórico de \_\_\_\_\_, para la cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local -Udaltzaingoa-

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.

## II. OBJETO

**A)** Con carácter previo debemos advertir que, en el primer convenio remitido, existía una evidente discrepancia entre el título del proyecto de Convenio (*Modelo de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Seguridad, y los Ayuntamientos de dicha Comunidad, para la Cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local Udaltzaingoa*), y la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de Autorización (*Modelo de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de*

*Euskadi, a través del Departamento de Seguridad, y los Ayuntamientos de las Capitales de los Territorios Históricos de esta Comunidad, para la Cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local Udaltzaingoa*).

Dicho lo cual, se remitió un segundo modelo de convenio referenciado “*Modelo de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Seguridad, y el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, capital del Territorio Histórico de \_\_\_\_\_, para la Cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local (Udaltzaingoa)*”; por lo que este órgano informará sobre este segundo modelo de convenio remitido.

El antecedente inmediato de este Modelo de Convenio lo constituye el Modelo de Convenio aprobado por Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el 13 de julio de 2021 (Ver Resolución 47/2021, de 22 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del modelo de convenio de colaboración a suscribir con los Ayuntamientos de las capitales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para la cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local (Udaltzaingoa): BOPV nº 166 de 20 de agosto de 2021 nº 166).

Siendo que en el Anexo de la mencionada Resolución 47/2021, de 22 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de relaciones con el Parlamento (BOPV nº 166, de 20-08-2021), se publicó el “*Modelo de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Seguridad, y el Ayuntamiento \_\_\_\_\_, capital del Territorio Histórico de \_\_\_\_\_, para la cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local- Udaltzaingoa-*”.

**B)** El Departamento de Seguridad señala que si bien los convenios suscritos contemplan la posibilidad de prórroga, las partes han considerado necesaria la elaboración de un nuevo Modelo de Convenio sobre la materia. Lo cual considera este órgano debería haber sido de mayor concreción y detalle.

Los antecedentes del borrador estudiado, además de la cláusula primera, ilustran correctamente el objeto último que rige la necesidad de establecer un ámbito de actuación conjunto entre las Administraciones Públicas firmantes.

De esta manera, la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y cada uno de los tres Ayuntamientos de la capital de los Territorios Históricos, acuerdan regular un modelo de convenio de colaboración que aglutine los compromisos y las condiciones para lograr la máxima cooperación y colaboración en la ejecución de las funciones encomendadas a los cuerpos de policía dependientes de ambas administraciones.

Se trata de que cada convenio bilateral se adapte lo más posible a las particularidades propias -capacidad y dimensionamiento- de cada cuerpo de policía local, y que ello se refleje oportunamente, al definir la asignación de titularidades para cada incidencia, o al definir el grado y forma de participación de sus funciones.

### **III. LEGALIDAD**

#### ***A.- Convenio de colaboración interadministrativo.***

##### ***I.- Marco legal***

Los términos en que se concreta el contenido de las bases de colaboración entre las Administraciones Públicas firmantes se presentan bajo la denominación de convenio de colaboración.

La regulación general de los convenios se contiene en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), concretamente en su Capítulo VI del Título Preliminar, artículos 47 a 53.

Las notas características de los convenios, a resultas de lo previsto en esta disposición legal, encajan esencialmente con el contenido y la estructura del texto informado. En este sentido, constatamos que la materia objeto de acuerdo se ajusta a la definición prevista en el art. 47.1, tanto en su vertiente positiva – acuerdo con efectos jurídicos adoptado por las administraciones públicas -, como en su vertiente negativa –no es un mero protocolo general de actuación, ni contiene una prestación propia de los contratos-.

Ahora bien, el texto proyectado adolece de falta del contenido mínimo que en virtud del art. 49.1 debe incluir todo convenio, pues no incluye expresamente las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes.

Si bien, como señala el informe jurídico emitido por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, dicha cuestión puede quedar resuelta por aplicación subsidiaria del art. 51 de la LRJSP, relativo a la extinción de los convenios, el texto informado debería incluir mención expresa de dichas consecuencias, tal como exige el citado art. 49.1. Para ello, bastaría con señalar, en su caso, la extinción como consecuencia aplicable en caso de incumplimiento, si es ésta realmente la consecuencia que pretende se derive del mismo. Puesto que, de no constar las citadas consecuencias, podría quedar desvirtuada la naturaleza jurídica del texto proyectado, alejándose del pretendido carácter de convenio, como institución que se formaliza a fin de consensuar unos compromisos concretos y exigibles.

Se recomienda sustituir el término de “cláusulas” por ESTIPULACIONES, al ser el término “cláusula” más propio de los contratos.

Por lo demás, estaríamos en presencia de un convenio de los denominados por el art. 47.2 a) como interadministrativos, firmados entre dos o más Administraciones Públicas, que determina los instrumentos de cooperación y colaboración necesarios para establecer un sistema correcto de asignación de

servicios en función de las atribuciones legales conferidas a cada cuerpo de policía como sistema de mejora de la eficiencia de la gestión pública policial.

Así mismo, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, regula el régimen jurídico de los convenios y protocolos generales en su Capítulo XIII, artículos 54 a 65.

El texto proyectado encaja con claridad en la definición que dispone el art. 54.1, por lo que habrá de estarse al régimen concreto que define el resto de este articulado y que iremos detallando en los apartados correspondientes.

El presente convenio responde, así mismo, al amparo legal que le ofrece el art. 44 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, que estructura y delimita el ámbito de su contenido mínimo, al que se ajusta el proyecto informado. El apartado 4 del citado artículo permite la incorporación, al contenido de estos convenios, de una particularidad propia de los cuerpos de policía local de las capitales de los Territorios Históricos: *“además de las funciones recogidas en el artículo 27 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, como propias de la Policía Local, su participación en servicios y funciones de mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, en el marco de lo que se establezcan las normas que puedan definir y concretar el ámbito material de esta participación”*, que vemos presente en varios apartados del proyecto.

Conviene recordar, en relación con este informe, que con fecha 20 de agosto de 2021, se publicó en el BOPV la Resolución 47/2021, de 22 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del modelo de convenio de colaboración a suscribir con los Ayuntamientos de las capitales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para la cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local (Udaltzaingoa).

Contrastado el contenido de ambos convenios se constata que ambos textos son idénticos, a excepción de la incorporación al texto del convenio de un Anexo, que recoge los listados de incidencias y asignación de titularidades, de conformidad con la estipulación cuarta del texto del convenio. Así pues, observamos que la parte expositiva es idéntica a la del convenio en vigor, sin que se haga ninguna mención a la singularidad que aconseja promover un nuevo convenio marco. Por otro lado, el clausulado también se mantiene con una identidad de contenidos y de redacción absoluta, salvo, como ya hemos señalado, en la incorporación al texto de un Anexo (Codificación de incidencias y asignación de titularidades).

Parece clara la voluntad del órgano que propone el proyecto de suscribir un nuevo convenio marco, a pesar de la reducida diferencia que observamos con el anterior, si bien entendemos que podría haberse solventado sin promover una iniciativa nueva.

Por ello, y para futuras ocasiones, simplemente queremos recordar que, conforme al artículo 13.5 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco: *“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”*.

Por último, conviene reseñar que no se acompaña la memoria económica del proyecto de convenio, y cuya emisión también se considera necesaria en el informe jurídico departamental, por lo que la misma debería constar en el expediente antes del someter el proyecto de convenio al control económico fiscal de la Oficina de Control Económico.

### **B.-. Ámbito subjetivo**

Teniendo en cuenta que el ámbito subjetivo del convenio comprende entidades previstas en el art. 55.1 b) del decreto 144/2017, como son los Ayuntamientos de las tres capitales vascas, ha de concluirse que se reserva al Consejo de Gobierno la competencia para autorizar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de un convenio como el que nos ocupa.

En lo que se refiere a la Administración General de la CAE, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte a otra autoridad (artículo 62 Decreto 144/2017). Considerando que se anexa el documento con la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno, ya se ha constatado que se autoriza al Consejero de Seguridad para su suscripción.

## **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.