



INFORME DE LEGALIDAD DEL BORRADOR DE CONVENIO ENTRE EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, EL MINISTERIO DE JUSTICIA, LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAÍS VASCO Y LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA PARA LA REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS EXTERNAS EN JUZGADOS Y TRIBUNALES.

26/2021 IL - DDLCN

ANTECEDENTES

Por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se solicita la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador del convenio de referencia.

Se adjunta al borrador del convenio, la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio; la memoria justificativa y la memoria económica de la Dirección de la Administración de Justicia de dicho Departamento, así como informe de la asesoría jurídica departamental.

También se acompaña una memoria justificativa complementaria de la Dirección de la Administración de Justicia derivada de las consideraciones que el informe jurídico departamental plantea en relación con las obligaciones de Seguridad Social respecto del alumnado que participen en las prácticas.

Desde la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, 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 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 18/2020, de 6 de septiembre, 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, y con el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 29 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

LEGALIDAD.

Objeto y competencia

1.- El proyecto tiene por objeto la realización de prácticas externas curriculares y extracurriculares por el alumnado matriculado en la asignatura de prácticas académicas, de estudios oficiales de grado o máster que imparte la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea respecto de titulaciones relacionadas con profesionales de la Administración de Justicia, en los juzgados y tribunales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.- El Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 35.3 en relación con el 13.1, confiere a la Comunidad Autónoma competencias relativas a la atención de las necesidades de la Administración de Justicia,

3.- El Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia establece en su Anexo, apartado B) que “La planificación, programación y control administrativos de los medios materiales precisos para la actuación de los Tribunales de Justicia en el País Vasco” e igualmente que “la adquisición de inmuebles, mobiliario y enseres para el uso de los órganos judiciales con sede en el País Vasco, corresponde a la citada Comunidad.” Además el apartado E) del citado anexo establece que se traspasan a esta Comunidad los bienes, derechos y obligaciones afectos al ejercicio de las funciones que asume la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.- Los trasposos efectuados por los Reales Decretos 410/1996, de 1 de marzo y 514/1996, de 15 de marzo, posibilitan un desarrollo más adecuado a dichas necesidades, correspondiendo el ejercicio y desarrollo de las funciones traspasadas al hoy denominado Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

5.- El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia de acuerdo con el artículo 149 1.5ª de la Constitución Española.

El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo según el artículo 122.2 de la Constitución Española, cuyas atribuciones vienen reguladas en los artículos 558 a 565 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Asimismo, el artículo 435 y concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial determina que la Oficina Judicial es la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de juzgados y tribunales, y que corresponde a los Letrados de la Administración de Justicia, integrados en un Cuerpo Superior Jurídico, único, de carácter nacional, al servicio de la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia la dirección de los Servicios Comunes Procesales ejerciendo sus funciones con el carácter de autoridad, ostentando la dirección de la Oficina Judicial.

6.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.d) y .e) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre 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, le corresponde al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, entre otras funciones y áreas de actuación, las de “Atender las relaciones con el Poder Judicial” y la “Provisión de medios para el funcionamiento de la Administración de Justicia.”

7- El artículo 4.1 y 2.f) del Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales dispone que corresponde a su Consejera el ejercicio de las competencias establecidas en la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y cuantas le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación asumidas por el Departamento en virtud del referido Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, entre los que se encuentra suscribir convenios con particulares.

8.- No obstante, conforme con el Capítulo XIII -Régimen Jurídico de los Convenios y Protocolos Generales- del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Consejo de Gobierno aprobar suscribir convenios cuando intervienen, entre otros, órganos constitucionales del Estado, administraciones públicas, universidades públicas, y su efectiva suscripción al Lehendakari, salvo que resulte facultada otra autoridad.

En este caso, la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno que aprueba suscribir el convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, autoriza a la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, para manifestar el consentimiento y suscribirlo, en nombre de la Administración Autónoma.

9.- Como se indica en la memoria justificativa, la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea tiene entre sus fines la formación y preparación, en el nivel superior de la enseñanza, de profesionales adecuados a las demandas del entorno social, lo que supone que los alumnos de titulaciones relacionadas con el área de Justicia deben adquirir una formación práctica en contacto con la realidad profesional de la Administración de Justicia de cara a su futura inserción laboral.

“Con el fin de dar cumplimiento a estos objetivos, resulta de interés la organización de prácticas externas que completen los conocimientos adquiridos en las aulas.

Las prácticas académicas externas supervisadas por una universidad constituyen para el alumnado una actividad de naturaleza formativa para aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en su formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento, en concreto, las prácticas curriculares se configuran como actividades académicas integrantes del plan de estudios de que se trate

Con el fin de reforzar la formación de los estudios universitarios se podrán establecer mediante convenio Programas de cooperación educativa en la que se concierte preparación especializada y práctica

para la formación de los alumnos, así y en lo que al presente convenio pretende es que dichas prácticas se desarrollen en los juzgados y tribunales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es deseo de las instituciones firmantes la organización de prácticas externas en juzgados y tribunales en la forma que se detalla en el convenio, por considerar que esta actividad puede resultar de gran interés para la formación de profesionales que en un futuro pudieran colaborar o dar servicio a la Administración de Justicia, lo que redundará en una mayor calidad de la misma.

Dicha colaboración se concreta en que el alumnado matriculado de estudios oficiales de grado o máster que imparte la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, siempre de titulaciones relacionadas con profesionales de la Administración de Justicia, pueda realizar dichas prácticas en los juzgados y tribunales de la Comunidad Autónoma del País vasco.”

10.- En cuanto a las personas estudiantes destinatarias del convenio, se regulan en el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, las prácticas académicas externas a desarrollar por estas, cuya naturaleza es formativa y supervisada por la Universidad, y cuyo objetivo es permitir a las mismas aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en su formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento.

Naturaleza jurídica y contenido del convenio a suscribir.

11.- Poco se puede añadir al informe jurídico departamental que explica la naturaleza jurídica del convenio a suscribir y, asimismo, detalla su contenido y los problemas que plantea.

Hay que remitirse al mismo, dado su acierto y exhaustividad, así como a su conclusión, y lo único que cabe es de alguna manera complementar, que no completar, el citado informe

departamental, con algunas apreciaciones de técnica jurídica del borrador de convenio, alguna prevención a considerar si se estima conveniente.

12.- Así la cláusula segunda establece las Condiciones y requisitos generales de las prácticas. Se remite a la normativa vigente, particularmente al Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, que regula las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios y la obligación de cada estudiante de suscribir al inicio de las prácticas el documento Anexo I al convenio, en el que manifiesta conocer y aceptar las condiciones y compromisos establecidos en el convenio y da su conformidad para realizar las citadas prácticas externas asumiendo el compromiso del deber de secreto y confidencialidad en materia de datos de las personas, procesos y actuaciones judiciales de las que pudiera tener conocimiento, manteniendo el secreto durante y una vez finalizado el periodo de prácticas externas; así como conocer que en caso de incumplimiento incurriría en las responsabilidades a que hubiere lugar. Del mismo tenor es la cláusula cuarta - Condiciones específicas de las prácticas externas- respecto de las obligaciones de secreto y confidencialidad.

Se echa en falta que esa manifestación -de que conocen y aceptan las condiciones y compromisos establecidos en el convenio y las consecuencias de su incumplimiento-en el citado documento anexo al convenio a suscribir por el alumnado, no venga acompañada de una buena práctica que les facilite en tanto que interesados, información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, tal y como establece el art. 53.1. f) Ley 39/2015, y no solo como consta en las cláusulas del convenio, una cita y referencia a las normas que establecen las obligaciones de secreto y confidencialidad (especialmente su régimen de responsabilidad y sancionador en caso de incumplimiento).

13.- No existe relación laboral con el alumnado en prácticas, así lo indica el borrador de convenio, Cláusula 2ª. 5., cuyas prácticas externas son de carácter estrictamente académicas, y cuyo contenido no puede dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo cubriendo así necesidades ordinarias de la Administración de Justicia.

Y también establece, Cláusula 4. 2 la obligación de los alumnos en prácticas de que no lleven a cabo ninguna de las funciones atribuidas en los artículos 476, 477 y 478 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los Cuerpos Generales al servicio de la Administración de Justicia.

Para que sea así, no es suficiente con que el convenio lo indique, sino que sea efectiva esa inexistencia de relación laboral, que esa obligación del alumnado en prácticas se cumpla estrictamente, y que no se generen dinámicas en las oficinas de Juzgados y Tribunales que avoquen a lo contrario.

Difícil de concretar en el convenio, sin embargo, no estaría de más que hubiera alguna referencia expresa dirigida a Jueces, Magistrados, Letrados de la Administración de Justicia y al personal de los Cuerpos Generales al servicio de la Administración de Justicia para que velen por la estricta observancia de ambas cláusulas.

O que se fije como función expresa y específica de la Comisión de Control y Seguimiento que alguno o algunos de sus miembros realicen preventivamente periódicos controles en las oficinas de Juzgados y Tribunales específicamente destinados a velar por el cumplimiento de ambas cláusulas.

14.- El informe jurídico pone especial énfasis en relación con las obligaciones y compromisos económicos de las cláusulas tercera y sexta.

En relación con la cláusula tercera -Cobertura de riesgos-,

“La contingencia de accidentes sufridos o que ocasione el alumnado durante la realización de las prácticas externas a que se refiere el presente convenio será asumida, exclusivamente, por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, en aquellos casos no cubiertos por el seguro escolar.

La Universidad estará obligada a suscribir una póliza de seguros para cubrir los daños de cualquier tipo que pudiera ocasionar el alumnado participante en las prácticas externas, así como aquellos que pudiera padecer el mismo en caso de accidente, en los casos en los que no lo asuma el seguro escolar, durante todo el periodo de duración.

El informe jurídico concluye que el convenio no implica ningún tipo de compromiso económico para la Administración por los conceptos expresados.

No hay que olvidar, sin embargo, que las actividades de las prácticas docentes se desarrollan en el ámbito de las actividades e instalaciones de las sedes de los Juzgados y Tribunales, y los eventuales daños ocasionados por el alumnado -a bienes o a personas- y los daños ocasionados al alumnado –accidentes- deben tener una cobertura suficiente por los seguros suscritos por la Universidad.

Y de esa suficiente cobertura depende que la Administración autónoma –y en su caso, a estos efectos, también la Administración del Estado-, no responda por responsabilidad patrimonial.

No existe relación laboral con el alumnado en prácticas, un eventual accidente no puede considerarse de trabajo, pero un percance de un estudiante en el ámbito de las actividades e instalaciones de las sedes de los Juzgados y Tribunales, con daños físicos que en su valoración económica devengan relevantes, puede suponer *a posteriori* un compromiso económico para la Administración que deba resarcir aquello que un insuficiente seguro de la Universidad no cubra. Es por lo que la concreción del *quantum* asegurado por la Universidad deviene en el principal elemento a determinar y a considerar a estos efectos.

15.- El mismo criterio de concreción a establecer en el propio convenio se sostiene en el informe jurídico departamental respecto de su cláusula sexta –financiación–, en relación con las obligaciones relativas a la materia de Seguridad Social, -de si son asumidas por el centro educativo o por la Administración en la que se desarrollan las prácticas-, y de no postergarlo a una Adenda como se prevé en el convenio, de suerte que si posteriormente no se llega a un acuerdo, resulta ineludiblemente contrario a los intereses de esta Administración, que debería soportar su coste económico.

La memoria complementaria realizada con ocasión de las consideraciones del informe jurídico respecto de esta cláusula sexta, indica la asunción de las obligaciones de Seguridad Social del alumnado en prácticas. En su último párrafo se establece,

“En atención por otra parte a la eventual entrada en vigor de la normativa que disponga la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen las prácticas indicadas, mediante la presente se acepta el compromiso de llevar a efecto esta obligación.”

Lo que implica -de manera incierta respecto del cuánto y el cuándo, aunque dentro de los 4 años de vigencia del convenio-, que es más que probable que la Administración autónoma asumiera compromisos económicos, lo que la previa memoria económica no contemplaba.

La Disposición adicional quinta. -Seguridad Social de las personas que desarrollan programas de formación y prácticas no laborales y académicas, Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, de revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo que se refiere en el borrador de convenio indica,

“1. La realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación, la realización de prácticas no laborales en empresas y la **realización de prácticas académicas externas** al amparo de la respectiva regulación legal y reglamentaria, **determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen las prácticas indicadas**, aunque no tengan carácter remunerado.

Las prácticas a que se refiere el párrafo anterior comprenden las realizadas tanto por alumnos universitarios de titulaciones oficiales de grado y máster como por alumnos de formación profesional de grado medio o superior.

2. Las personas indicadas en el apartado 1 quedarán **comprendidas en el Régimen General de la Seguridad Social, como asimiladas a trabajadores por cuenta ajena**, con exclusión de la protección por desempleo, salvo que

3. El cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social corresponderá:

a) En el caso de prácticas y programas formativos remunerados, a quien corresponda de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso.

b) En el **caso de prácticas y programas formativos no remunerados, a la empresa, institución o entidad en la que se desarrollen** aquellos, **salvo que en el convenio o acuerdo de**

cooperación que, en su caso, se suscriba para su realización se disponga que tales obligaciones corresponderán al centro educativo en el que los alumnos cursen sus estudios.

4. La cotización a la Seguridad Social se efectuará, en todo caso, aplicando las reglas de **cotización correspondientes a los contratos para la formación y el aprendizaje**, sin que exista obligación de cotizar por las contingencias de desempleo, ni al Fondo de Garantía Salarial ni por formación profesional.

...”

Conforme al punto 3.b) de la citada Disposición, no hay que descartar que la naturaleza jurídica de las obligaciones de Seguridad Social del alumnado en prácticas, se corresponda con una ayuda o subvención del art. 48 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, dependiendo de cómo y cuándo se regule normativamente por el Estado las obligaciones de Seguridad Social del alumnado en prácticas, de cuántos sean los alumnos en prácticas por los que haya que cotizar y de quién sea el obligado a cumplir las obligaciones en materia de Seguridad Social.

Puede ser una obligación de la Administración autónoma sin tener la condición de empleadora del alumnado en prácticas.

O puede ser que esa financiación sea una ayuda o subvención a la Universidad en el caso de que sea, de acuerdo al convenio o a su Adenda, la obligada a cumplir dichas obligaciones de Seguridad Social, lo que conlleva una adecuación de dicha situación con la regulación subvencional, tal vez, una subvención nominativa.

No estaría de más prever que el Convenio tiene un contenido económico en el periodo de 4 años de vigencia del convenio, en su caso, con una estimación ampliable teniendo en cuenta dichas variables.

Es lo que informo, no obstante, me adhiero a cualquier otro informe mejor fundado en derecho.