



INFORME DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE CONSUMO, LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONSUMO DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ.

62/2021 IL – DDLCN

I. ANTECEDENTES.

Por la Unidad de Servicios Generales de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (en adelante, "Kontsumobide"), se solicita informe de legalidad respecto del proyecto de convenio de referencia.

Se acompaña a la solicitud de emisión del presente informe de legalidad únicamente la documentación que se detalla a continuación:

- Texto provisional del convenio de referencia.
- Memoria justificativa de la suscripción del convenio de colaboración suscrita por la Unidad de Servicios Generales de Kontsumobide.
- Memoria económica de la suscripción del convenio de colaboración suscrita por la Unidad de Servicios Generales de Kontsumobide.
- Informe de organización emitido por la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.

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.b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, "el Decreto 144/2017").

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 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



II. SOBRE LA PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Resulta procedente, en primer término, examinar la preceptividad de la emisión de informe de legalidad a los convenios celebrados entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco con otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas.

Habida cuenta de que nos encontramos en el presente supuesto ante un proyecto de convenio en el que intervienen, el Ministerio de Consumo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cabe concluir que procede la emisión del presente informe de legalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017:

Corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión del preceptivo informe de legalidad cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos o entes institucionales con:

[...]

b) Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas.

[...]

No obstante lo anterior, toda vez que, tal y como se reconoce en el propio expositivo del proyecto de convenio, ya se suscribió el 16 de junio de 1994 un convenio en virtud del cual se constituía la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que es objeto del proyecto de convenio que nos ocupa, cabría plantearse si es de aplicación la excepción a la necesidad de dictar informe de legalidad recogida por el artículo 13.5 del citado Decreto 144/2017:

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

Pues bien, aun cuando se trata de convenios con un contenido sustancialmente igual, no se trata de una mera reproducción toda vez que, adicionalmente a la actualización de la normativa referida, se establece alguna novedad como es, por ejemplo, la creación de la Comisión de Seguimiento. Asimismo, como posteriormente se profundizará, existe una diferencia remarcable en el objeto de ambos convenios: el primero de tiene por objeto la constitución de la Junta Arbitral en cuestión y, el segundo, el de "dar continuidad" a la misma.

Por consiguiente, una vez determinado que no es de aplicación la excepción prevista en el transcrito artículo 13.5, cabe concluir que procede emitir el presente informe de legalidad.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

El proyecto de convenio sometido a nuestro análisis tiene por objeto determinar que la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz conocerá, con carácter prioritario, de las reclamaciones de los consumidores de dicho ámbito, toda vez que el mismo se expresa en los siguientes términos:

Primero.- Objeto.

El objeto de este Convenio es determinar que la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, con sede en Vitoria-Gasteiz, cuyo ámbito territorial viene determinado por el propio del municipio de Vitoria-Gasteiz, conocerá, con carácter prioritario, de las reclamaciones de los consumidores de dicho ámbito, en relación con sus derechos legalmente reconocidos, de conformidad con los criterios competenciales y el procedimiento establecido en el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo o disposición que lo sustituya.

El proyecto de convenio en cuestión cuenta con un objeto que enlaza con el del convenio suscrito entre las mismas partes el 16 de junio de 1994 "Convenio de constitución de la Junta Arbitral de Consumo Municipal de Vitoria-Gasteiz", con el matiz de que aquel convenio de manera expresa constituía la Junta en cuestión, mientras que el que ahora nos ocupa, toda vez que la Junta ya se encuentra constituida, afirma en su expositivo que tiene el objetivo de "dar continuidad a la Junta Arbitral".

Esto es, nos encontramos ante un proyecto de convenio en íntima relación con uno ya existente, en virtud del cual se constituyó la Junta Arbitral de Consumo de Vitoria-Gasteiz, no aportando el que nos ocupa ninguna novedad reseñable con respecto al suscrito en 1994 en cuanto a su objeto.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

1. Régimen jurídico del convenio

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica del instrumento jurídico analizado, debemos acudir a la regulación contemplada en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, "la Ley 40/2015").

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras ha adoptado la forma de los convenios regulados en los artículos 47 al 53 de la Ley 40/2015.

Asimismo, resulta necesario destacar que el artículo 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante "la Ley 9/2017"), establece que las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en la Sección Segunda del Capítulo Primero del Título Preliminar de la citada norma, quedan excluidos del ámbito de dicha Ley y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley 9/2017 para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Por otra parte, debemos referirnos al artículo 6.1 de la Ley 9/2017, enmarcado en la Sección Segunda del Capítulo Primero del Título Preliminar, se refiere, en concreto, a los convenios como el que nos ocupa en el presente Informe de Legalidad.

Dicho artículo establece de manera expresa que estos instrumentos jurídicos estarán excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, toda vez que concurren en ellos una serie de requisitos que concurren en el caso del instrumento jurídico objeto del presente informe de legalidad. Y, por consiguiente, cabe concluir que opera dicha exclusión habida cuenta de que, en resumidas cuentas, las partes intervinientes en caso alguno cuentan con vocación de mercado encontrándonos ante una colaboración entre las partes guiada únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.

En definitiva, y por lo expuesto, puede aseverarse que concurren plenamente en el instrumento jurídico objeto del presente informe de legalidad las características propias de los convenios contemplados en el artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015 y que el mismo está excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017.

II. *Habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes*

En cuanto a las competencias que ostentan las Administraciones Públicas intervinientes, a efectos de evitar reiteraciones, debemos remitirnos a lo ya analizado en la documentación aportada por la Unidad de Servicios Generales de Kontsumobide.

No obstante lo anterior, resulta necesario detenerse a valorar si la intervención de Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi es necesaria en el convenio que nos ocupa.

A este respecto debemos comenzar refiriéndonos a que la constitución y regulación de una Junta Arbitral Municipal como la que nos ocupa tiene su fundamento jurídico, tal y como se manifiesta en el propio proyecto de convenio, en el real Decreto 231/2008, de 15 de febrero por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, norma que, como su Disposición Final Primera propugna, fue dictada al amparo del artículo 149.1.5ª y 6ª de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias exclusivas en materia de administración de justicia y de legislación procesa, respectivamente.

Pues bien, el artículo 5 de la mencionada norma se expresa en los siguientes términos:

Artículo 5. Juntas Arbitrales de Consumo

1. Las Juntas Arbitrales de Consumo son los órganos administrativos de gestión del arbitraje institucional de consumo y prestan servicios de carácter técnico, administrativo y de secretaría, tanto a las partes como a los árbitros.

2. Son Juntas Arbitrales de Consumo:

[...]

b) Las Juntas Arbitrales territoriales constituidas mediante convenio de colaboración entre las Administraciones públicas y el Instituto Nacional del Consumo, en el que podrá preverse la constitución de delegaciones de la Junta Arbitral territorial, ya sean territoriales o sectoriales.

[...]

Nos encontramos ante un convenio que tiene su razón de ser en la de constituir o dar continuidad a una Junta Arbitral territorial (no ante una delegación territorial como, a nuestro entender, de manera equivocada se refiere la memoria al convenio aportada junto con la solicitud de emisión del presente informe) y, por consiguiente, requiere de un convenio “entre las Administraciones públicas y el Instituto Nacional de Consumo”.

En el caso que nos ocupa parece razonable entender que el referido “entre las Administraciones” se refiere a aquella del ámbito territorial que corresponda a la Junta Arbitral territorial en cuestión, en el nuestro, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, siendo, por consiguiente, cuanto menos discutible que sea preceptiva la intervención de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. No obstante lo cual, tampoco existe tacha o traba legal alguna a su participación, en los términos en los que entienda necesaria su colaboración (en la participación en la Comisión de Seguimiento o en el asesoramiento técnico).

3.- Procedimiento del convenio.

En materia procedimental referida a la celebración de convenios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, resulta conveniente recordar los parámetros de legalidad siguientes.

La legislación autonómica vasca de desarrollo en la materia de convenios se encuentra normada por el Decreto 144/2017 y en concreto por su Capítulo XIII encargado de disciplinar el régimen jurídico de los convenios y los protocolos generales.

El propio Decreto 144/2017, en sus artículos 54 a 65 contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de aprobación, tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación que han sido tenidas en cuenta en el proyecto de convenio presente y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Así de conformidad con lo previsto en el artículo 55.1.b) del Decreto 144/2017, compete al Gobierno Vasco la aprobación de la suscripción del presente convenio, sin perjuicio de lo apuntado anteriormente en el presente informe de legalidad con respecto a la preceptividad o no de la intervención en el convenio que nos ocupa de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En cuanto a la autoridad facultada para suscribir el convenio, debemos remitirnos a lo contemplado en el ya citado artículo 62 del Decreto 144/2017 así como a lo expuesto en el apartado 2.II del presente Informe de Legalidad.

Expuesto el régimen jurídico y procedimiento aplicable al proyecto de convenio, se considera que el texto propuesto cumple con la normativa de aplicación y con los requisitos previstos en los citados preceptos de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

4.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

Una vez determinado el cumplimiento de las exigencias expuestas, se procede a examinar el propio contenido del texto propuesto.

En lo que se refiere al contenido formal del proyecto de convenio, a efectos de evitar reiteraciones, nos remitimos a lo expuesto al respecto en la memoria al convenio suscrita por la Unidad de Servicios Generales de Kontsumobide.

Por otra parte, en lo que se refiere al contenido material del proyecto de convenio que afecte directamente a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, resulta necesario destacar que dicho proyecto únicamente se refiere a esta administración en dos ocasiones: (i) A la hora de integrarla en la Comisión de Seguimiento del propio convenio y (ii) en el punto cuarto del acuerdo segundo que se expresa en los siguientes términos, y que supone la única obligación directa asumida por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (más allá de la participación en la mencionada Comisión de Seguimiento):

4 – El Ministerio de Consumo y el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo facilitarán el asesoramiento técnico y jurídico necesario para el desarrollo del Sistema Arbitral de Consumo en el ámbito territorial del municipio de Vitoria-Gasteiz.

Cabe entender que dicha obligación no deja de ser una reiteración o un reflejo de otras obligaciones o principios que han de regir, *ex lege*, la actuación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y, por consiguiente, nada debe objetarse al respecto de la obligación incluida en el proyecto de convenio.

A este respecto, el artículo 4.1.j) de la Ley 9/2007, de 29 de junio, que crea el Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo establece que:

Entre las funciones asumidas por Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo para el cumplimiento de sus objetivos se encuentran las siguientes:

[...]

j) Cooperar con las administraciones locales que ejerzan competencias en materia de consumo, potenciar el despliegue de las oficinas municipales de información del consumidor, asesorarles en todo lo que sea necesario para el mejor ejercicio de las funciones, y suscribir convenios de colaboración para compartir la dotación de las mejores técnicas y materiales para el cumplimiento de sus finalidades.
[...]

En igual sentido, los artículos 66.2.b) y 71 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías:

Artículo 66. Competencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi

[...]

2. Corresponde al departamento competente en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias, dentro de la planificación general mencionada en el apartado anterior, desarrollar las funciones previstas en la presente Ley, y en particular, al menos, las siguientes actuaciones:

[...]

b) Apoyar a las entidades locales, así como elaborar programas de actuación conjunta con las mismas a fin de garantizar los principios de colaboración y cooperación administrativa y actuar supletoriamente en aquellos municipios que no puedan desarrollar las funciones previstas en la presente Ley.

Artículo 71. Servicios municipales de consumo

La Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi fomentará, mediante convenios genéricos o singularizados, la creación de servicios municipales de consumo que integren los servicios de información, formación, control de mercado, inspección, sanción, justicias alternativas y todos los posibles servicios que se presten en el área del consumo. Reglamentariamente se establecerán las condiciones y requisitos necesarios para la firma de estos convenios.

Finalmente, cabe reseñar que nos encontramos ante una redacción “tipo” de modelo de convenio empleado por el Ministerio de Consumo con distintas administraciones (a este respecto y a modo de ejemplo, Convenio con la Comunidad de Madrid, para la constitución de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Madrid suscrito el 19 de febrero del corriente) en el que el tipo de lenguaje empleado no se correspondería con el exigido en Euskadi para este tipo de documentos por el artículo 18.4 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, lo que sería conveniente enmendar.

4.- Conclusión.

Por todo lo cual, se informa favorablemente el convenio objeto de informe, con las observaciones contenidas en el cuerpo de este informe.

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