



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y CADA UNA DE LAS DIPUTACIONES FORALES PARA LA PRESTACIÓN MUTUA DE SOLUCIONES BÁSICAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

123/2017 DDLCN - IL

I. ANTECEDENTES

Se solicita el preceptivo informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo en relación con el convenio citado en el encabezamiento.

Junto con el texto de convenio, se aporta memoria explicativa y económica suscrita por el Director de Atención a la ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

Se echa en falta, sin embargo, el preceptivo informe jurídico departamental.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco en los supuestos que se determinen reglamentariamente, desarrollo

reglamentario ya abordado por Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y que regula en su artículo 13 la preceptividad del presente informe.

II. OBJETO DEL CONVENIO

El Convenio es plasmación de la colaboración de la Administración General de la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales en materia de Administración Electrónica.

Un ámbito cuyo desarrollo compete al conjunto de niveles administrativos, vinculados todos ellos por el mandato de relación electrónica que contemplan las Leyes 39/2015 y 40/2015 y que abocan a escenarios en los que la interoperabilidad resulta preceptiva y, por ende, la aplicación de los principios de cooperación y colaboración, y la suscripción de los correspondientes convenios, una realidad inexcusable.

El texto del acuerdo sometido a informe de legalidad refleja la necesaria implicación de las diferentes administraciones, no sólo de las dos partes que lo firman.

Su objeto, en este sentido, tiene una perspectiva global, de manera que al margen de los concretos compromisos de quienes lo suscriben, y el acceso de ambas partes a determinadas soluciones tecnológicas, contiene previsiones que engarzan asimismo con el aprovechamiento de soluciones facilitadas por la Administración estatal, sin omitir previsiones que contemplan la incorporación de la Administración local a todo ese entramado tecnológico.

Resulta de esa manera un objeto complejo cuyo detalle se recoge en la cláusula primera.

Conforman ese objeto:

- (a) El aprovechamiento común de soluciones tecnológicas entre Administración de la Comunidad Autónoma y Administraciones forales. Entre esas soluciones tecnológicas se contemplan, además de las que se indican como específicas y propias de este marco de colaboración (citadas en el apartado 2 de la cláusula segunda), las incluidas en el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado

y la Comunidad Autónoma de Euskadi para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica suscrito el 24 de marzo de 2017.

- (b) El acceso de las Entidades Locales al conjunto de soluciones tecnológicas definido, tanto a las que resultan del Convenio con la Administración del Estado como a las específicas o propias del apartado 2 de la cláusula segunda.
- (c) El acceso de las entidades públicas vinculadas o dependientes de las Administraciones firmantes a las soluciones tecnológicas definidas en el Convenio.

Es así como el objeto del texto deriva parcialmente del mencionado Convenio con la Administración del Estado (Secretaría General de Administración Digital) de 24 de marzo de 2017 –BOPV de 21 de abril-, cuya cláusula segunda posibilita de manera expresa el acceso a las soluciones tecnológicas incluidas en su ámbito de aplicación de Entidades Locales y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma en su condición de firmante de aquel.

En virtud de ese Convenio, la Administración de la Comunidad Autónoma asume el compromiso de *promover el acceso a todas o alguna de las soluciones tecnológicas establecidas...por parte de las Entidades Locales de su ámbito territorial, así como de sus organismos o entidades de derecho público de ella dependientes, mediante la suscripción con éstas del correspondiente Acuerdo.*

Pero el acuerdo que se informa abarca, como se ha anticipado, un marco que desborda el convenio estatal, de manera que articula no solo ese compromiso, sino que integra la colaboración respecto a servicios y soluciones tecnológicas propias –definidos en el apartado 2 de la cláusula segunda, de constante cita-, dando continuidad a la colaboración en materia de administración electrónica regulada en convenios precedentes con las Administraciones forales.

En ese sentido, las Memorias que acompañan al borrador aluden a que el presente texto sustituye al Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, y de estas entre sí, para el intercambio de información por medios electrónicos, suscrito el 6 de noviembre de 2015 (BOPV de 3 de diciembre). Un acuerdo que, a su vez, había resuelto el que con el mismo objeto se había suscrito el 1 de diciembre de 2009 (BOPV de 10 de febrero de 2010), y había instaurado un régimen transitorio de pervivencia de

los Convenios en materia de cesión de datos suscritos entre el Gobierno vasco y cada una de las Diputaciones forales el 22 de diciembre de 1998 (BOPV del 15 de enero de 1999).

En concordancia con ese doble ámbito de colaboración, el Convenio contempla el acceso por parte de las Entidades locales tanto a las soluciones tecnológicas que son objeto del Convenio suscrito con el Estado, como a las que constituyen el objeto singular de la colaboración entre la Administración C.A.E. y Administraciones forales (cláusula segunda apartado segundo).

Esta regulación del acceso de las entidades locales se abordó igualmente en el Modelo de convenio de colaboración a suscribir con Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la prestación mutua de servicios de información, administración y gestión electrónica, publicado en BOPV de 10 de mayo de 2017. Un texto que posibilita el acceso de las entidades locales a funcionalidades proporcionadas por el Gobierno Vasco (*Transmisión de datos y Servicio de notificaciones y comunicaciones electrónicas*), a la par que a soluciones tecnológicas incluidas en el Convenio de colaboración suscrito el 24 de marzo de 2017 con la Administración del Estado.

Una coincidencia parcial –el borrador que ahora se informa amplía el listado de funcionalidades o soluciones tecnológicas cuyo aprovechamiento se facilita- que permite pensar que el Convenio Modelo publicado en BOPV de 10 de mayo de 2017 pierde virtualidad, si bien nada se dice al respecto en la documentación aneja.

Las líneas precedentes revelan un panorama complejo.

Una red de acuerdos –y una sucesión de acuerdos- respecto a la que hubiera resultado pertinente una mayor explicación en las Memorias remitidas a fin de comprender la relevancia de los pasos que se van dando.

Una explicación de los antecedentes que también podría también ampliarse en la parte expositiva.

En algún caso la explicación parece inexcusable.

Repárese en que el Modelo de convenio de colaboración a suscribir con ayuntamientos es publicado hace escasos meses, en concreto en mayo de 2017 (BOPOV de 10 de mayo). A buen seguro el nuevo modelo que ahora quiere articularse resultará más adecuado, pero lo cierto es que la documentación que acompaña al borrador no ofrece ninguna luz al respecto.

Por eso, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica, debiera aclararse la virtualidad o vigencia del citado Modelo de convenio de colaboración publicado por Resolución 50/2017 del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento. Se sugiere, al respecto, aclarar el panorama resultante en la parte expositiva del Convenio. Manifiestar de manera expresa, si como se intuye fuera ese el caso, que el presente Convenio deja sin efecto el Modelo precedente publicado en BOPV de 10 de mayo de 2017.

III. EXAMEN DE LEGALIDAD

Los títulos competenciales que apoyan la suscripción del convenio por las distintas partes intervinientes no plantean mayores objeciones.

El conjunto de administraciones públicas tiene entre sus competencias la aplicación de las tecnologías en orden a la implantación de servicios electrónicos en línea, en beneficio de los ciudadanos.

A todas incumbe el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que establece en su art. 3.2 la obligación de las Administraciones Públicas de *relacionarse entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ella*. Y todas se hallan concernidas por el derecho de los ciudadanos de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, de conformidad con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En tal sentido, nada cabe objetar, sino todo lo contrario, a la cooperación interadministrativa entre las Administraciones firmantes.

Cooperación en lo que respecta a las soluciones tecnológicas que constituyen el ámbito específico de este acuerdo –cláusula segunda apartado segundo-. Y en lo que respecta al aprovechamiento de las soluciones que constituyen el objeto del Convenio de 24 de marzo de

2017 con la Secretaría General de Administración Digital, al permitirlo precisamente este último siempre que se suscriba precisamente el correspondiente acuerdo con la Comunidad Autónoma.

IV.- CONTENIDO DEL PROYECTO

En este punto, verificado el sometimiento de la iniciativa al régimen jurídico que define la Ley 39/2015, en su condición de convenio interadministrativo tendente a *mejorar la eficiencia de la gestión pública y a facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos*, procede formular alguna observación puntual en relación con el texto del clausulado.

Cláusula Primera y Segunda

La redacción ofrece cierta confusión.

El objeto del Convenio incluye la forma en que las Entidades Locales accederán a las soluciones de administración electrónica cuyo aprovechamiento comparten Administración de la Comunidad Autónoma y Administraciones forales.

Un acceso tanto a las soluciones que constituyen el objeto del Convenio con la Administración del Estado, como las que conforman el objeto específico definido en el apartado dos de la cláusula segunda.

Ocurre que el acceso a este objeto específico de la cláusula segunda apartado segundo se contempla tanto en la cláusula primera –cuyo apartado 2 remite a *la suscripción del correspondiente protocolo de adhesión, ...conforme al anexo II-*, como en la cláusula segunda, aunque en este caso en su apartado cuatro además de la opción del protocolo de adhesión, se contempla igualmente la vía del *acuerdo suscrito al efecto entre la Administración Pública Comunidad Autónoma (sic) de Euskadi o las Diputaciones forales en sus respectivos Territorios Históricos y cada Entidad Local*.

Idéntica crítica merecen las previsiones referidas a las entidades públicas, que ofrecen también una regulación que se duplica en dos cláusulas –primera y segunda-, y con contenidos que no son coincidentes.

Cláusula Sexta

No se alcanza a ver la remisión a disposición adicional de la regulación de la Comisión de Seguimiento, un contenido típico –y preceptivo- de los convenios que se ubica, a salvo circunstancias de excepcionalidad o especialidad que no se aprecian, en el cuerpo del clausulado.

Cláusula Novena

Resulta correcta en esta cláusula, intitulada *Régimen Jurídico*, la remisión a los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015.

No resulta sin embargo pertinente, a juicio de quien suscribe, la mención a los artículos 57 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y el artículo 100 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Son preceptos que regulan los convenios de cooperación que tienen como protagonistas a municipios y otras entidades locales, siendo así que en el presente caso, y sin perjuicio de la potencial adhesión de estos, el convenio se firma por la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones forales.

Este es mi informe que emito en Vitoria-Gasteiz, y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.