



INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN Y ATENCIÓN HUMANITARIA DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, LA SECRETARÍA GENERAL DE DERECHOS HUMANOS, CONVIVENCIA Y COOPERACIÓN DEL GOBIERNO VASCO, EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Y LAS ENTIDADES SOCIALES CÁRITAS DIOCESANA DE BILBAO, DE VITORIA-GASTEIZ Y DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN Y FUNDACIÓN SOCIAL IGNACIO ELLACURÍA PARA DESARROLLAR EN EUSKADI UNA EXPERIENCIA PILOTO DE PATROCINIO COMUNITARIO AUZOLANA II EN MATERIA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

58/2019 DDLCN - IL

I. ANTECEDENTES

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de convenio de referencia.

El presente informe se emite 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, en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, en relación con lo dispuesto en los artículos 12 1 a) y 14 1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno

Además del borrador original del texto de convenio, se acompañan un conjunto de documentos del proceso seguido en la elaboración y tramitación de la iniciativa proyectada, tales como (1) informe de la asesoría jurídica de la Dirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Lehendakaritza, (2) una memoria justificativa del Director de Víctimas y Derechos Humanos (3) borrador modificado del texto del convenio y memoria de la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos justificando la modificación y (4) propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del citado convenio de colaboración al Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

II. OBJETO

Los antecedentes del borrador estudiado, la amplia parte expositiva que introduce el borrador, además de la cláusula primera, ilustran con claridad el objeto que rige la necesidad de



establecer un ámbito de actuación conjunto entre las Administraciones Públicas firmantes, las entidades privadas y una organización pública sujeta al derecho internacional.

De esta manera, la Administración General del País Vasco, la Administración General del Estado y el resto de entidades intervinientes acuerdan establecer un marco de colaboración para lograr la consecución de los compromisos asociados a la experiencia piloto de patrocinio comunitario en Euskadi, dirigido a la acogida e integración de personas destinatarias de protección internacional.

III. LEGALIDAD

A.- Naturaleza: Convenio de colaboración interadministrativo.

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

La regulación general de los convenios se contiene ahora 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-.

Por lo demás, estaríamos en presencia de un convenio en la que participan personas jurídicas públicas y privadas y entes de carácter internacional, que se ajusta a las tipologías que establecen los apartados a) c) y d) del artículo 47.2) de la Ley 40/2015.

Así mismo, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, regula el régimen jurídico de los convenios y los 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.

Tanto la Memoria justificativa del proyecto analizado, la parte expositiva del propio borrador y el título de la experiencia piloto –Auzolana II- hacen una parca referencia a la existencia de un convenio anterior -2017- entre la Administración del Estado y de la CAE para la puesta en funcionamiento de un proyecto de patrocinio en Euskadi de similar objeto y contenido al que nos ocupa.

Consideramos de enorme utilidad que en la parte expositiva del borrador se incluya una mención que identifique concretamente el convenio que precede esta segunda experiencia, la justificación de las razones de su reedición y el relato de las modificaciones que se han considerado convenientes abordar en este nuevo compromiso.

En razón de tal interés, se pone de manifiesto que la Resolución 42/2018, de 30 de enero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para garantizar la coordinación de las actuaciones en los procedimientos establecidos para la acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Haciendo una valoración somera, la esencia del convenio anterior se mantiene en lo fundamental ahora, si bien se observan también algunas variaciones que convendría haber explicado, al menos, en la memoria justificativa de este proyecto.

Una de las principales y más obvias diferencias, a nuestro juicio, es el de las partes que concurren en la voluntad de convenir los compromisos que conlleva este segundo patrocinio comunitario respecto del anterior. A éste se han unido varias entidades privadas y un sujeto de derecho internacional que no eran parte en el anterior y cuya necesidad de participación en la suscripción habría de explicarse. Así mismo, hemos de resaltar que a fecha de hoy aún no ha finalizado la vigencia del convenio anterior – 31 de diciembre de 2019- y que se desconocen las implicaciones que ello supone de cara a la implantación de éste.

B.- Ámbito subjetivo.

Debe señalarse una advertencia respecto de los sujetos que suscriben el convenio y que inferimos de su configuración legal que exige que hayan de ser las Administraciones públicas las que participen y que hace incorrecto hablar de un convenio entre la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación y la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. En nuestro caso, habrá de citarse como sujeto que suscribe el convenio a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto es a la que se atribuye personalidad jurídica única.

En cambio, sí puede ser adecuado mencionar a lo largo del clausulado del convenio los concretos órganos o Departamentos que deberán realizar las actuaciones que dicho convenio prevé.

La parte expositiva del borrador dispone con claridad acerca de la competencia que habilita a las partes para la suscripción del presente convenio en función de las responsabilidades que legalmente ostenta cada una sobre el ámbito material concernido.

Tales responsabilidades se definen con detalle y completitud suficiente en la parte expositiva y justifican sobradamente la participación de los organismos concernidos en el texto proyectado.

Teniendo en cuenta que el ámbito subjetivo del convenio comprende entidades previstas en los apartados b) y e) del artículo 55.1 del Decreto 144/2017, como es la Administración General del Estado y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ha de concluirse que se reserva al Consejo de Gobierno la competencia para autorizar la 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). Como se anexa el documento con la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno, hemos podido constatar que se autoriza al Secretario de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación para su suscripción.

C.- Examen clausulado

Haciendo un repaso de los contenidos que debe albergar un convenio, con referencia al art. 49 LRJSP, se observa un cumplimiento general adecuado de los mismos.

Además de los aspectos ya analizados (objeto, competencia...), el resto de cuestiones que se acuerdan integradas por los compromisos adquiridos por las partes, la creación de una comisión de seguimiento, verificación y control, el régimen de vigencia, modificación, denuncia y extinción del Convenio, son acordes con los preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Únicamente cabría aconsejar –para una mejor comprensión del texto- que la cláusula undécima dedicada a las causas de resolución del convenio se localice en el bloque del clausulado que rige las formalidades vinculadas con la naturaleza del instrumento que se utiliza; con ello nos referimos a las cinco primeras cláusulas –ésta podría ser la sexta- dado que a partir de la quinta se ubica ya la parte dispositiva destinada a diseñar el contenido de los compromisos a los que se someten las partes en relación con la materia objeto del convenio.

IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, se informa favorablemente el borrador del convenio de colaboración.