



GOVERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y EL EUSKAL ESTATISTIKA ERAKUNDEA/INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA PARA LA REALIZACIÓN DE LA ENCUESTA SOBRE LAS PERSONAS SIN HOGAR 2022 EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

10/2022 IL – DDLCN

I. ANTECEDENTES

Por el Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística (en adelante, EUSTAT) se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, además del texto del convenio propuesto, la documentación que se detalla a continuación:

- Propuesta de Convenio entre el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) y el EUSTAT para la realización de la encuesta sobre las personas sin hogar 2022 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Memoria justificativa suscrita por la Subdirectora de Producción y Análisis Estadístico de 14 de diciembre de 2021.
- Informe jurídico emitido por la Asesoría jurídica de EUSTAT.
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio.

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



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 18/2020, 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 14.1.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. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

Tal y como consta en la memoria suscrita por la Subdirectora de Producción y Análisis Estadístico que acompaña al expediente, existe un interés común del Estado y de la Comunidad Autónoma de Euskadi en avanzar en el conocimiento de los procesos de exclusión social, así como de las características de las personas sin hogar.

Ello determina la conveniencia de coordinar la actividad pública en la investigación de dicho colectivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, objetivo que ambas Administraciones pretenden alcanzar con la Encuesta sobre personas sin hogar 2022. Operación estadística recogida en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 aprobado mediante Real Decreto 1110/2020 de 15 de diciembre y en el Plan Vasco de Estadística 2019-2022 aprobado por la Ley 8/2019, de 27 de junio.

En la ejecución de estas operaciones, tanto el INE como Eustat tienen interés en la coordinación de las tareas de preparación, con el máximo aprovechamiento de las experiencias anteriores y de las nuevas tecnologías hoy disponibles, procurando una economía de medios humanos y materiales y una reducción de la carga de respuesta de las unidades informantes.

De este modo, la realización de una única investigación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, permitirá obtener la información necesaria para cubrir los objetivos

previstos en los respectivos planes estadísticos, evitando duplicidades en la operación estadística con el consiguiente ahorro de recursos públicos.

Todo ello aconseja el establecimiento de un cauce formal de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y el Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística.

Colaboración que se encauza a través del proyecto de Convenio sometido a nuestro análisis y que tiene por objeto la realización de la encuesta sobre las personas sin hogar 2022 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.

Estamos ante un convenio de colaboración cuya regulación se contiene en la actualidad, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Según el artículo 4 LCSP, las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esta sección quedan excluidos del ámbito de la presente Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

A este respecto, el informe de la Asesoría Jurídica del EUSTAT ha analizado profusamente esta exclusión del presente convenio de la LCSP por lo que, para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos a lo expuesto en dicho documento sobre este particular.

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de Convenio, se hace una manifestación de las mismas al identificar a los intervinientes, así como en su parte expositiva.

Se acompaña al expediente la propuesta de acuerdo de Gobierno que autoriza la suscripción del Convenio, facultando expresamente al Director General de Eustat para prestar consentimiento en nombre del Gobierno y suscribir el Convenio. Por tanto, se cumple con lo dispuesto en el artículo 62 del Decreto 144/2017, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, *“la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.”*

En cuanto a los aspectos competenciales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.31 de la Constitución Española, el Estado goza de competencia exclusiva en materia de estadística para fines estatales, correspondiendo a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia estadística para sus propios fines y competencias, con base en lo dispuesto en el artículo 10.37 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

Igualmente, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, establece en el artículo 26 r) que al Instituto Nacional de Estadística le corresponde *“La celebración de acuerdos y convenios con otras Administraciones Públicas en lo relativo a las estadísticas que tengan encomendadas”*. Asimismo, el artículo 41.1 de esta norma recoge que *“Los servicios estadísticos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios relativos al desarrollo de operaciones estadísticas cuando ello convenga para el perfeccionamiento y eficacia de las mismas o para evitar duplicidades y gastos”*.

Por otro lado, la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece, en el apartado 2 del artículo 3, que la Comunidad Autónoma podrá celebrar con el Estado convenios de cooperación a efectos del mutuo aprovechamiento de estadísticas que sirvan a la vez a la estadística de aquella y a la estadística para fines estatales.

Por tanto, con base en lo expuesto, se puede afirmar que la intervención de las partes en este convenio se manifiesta a través de una colaboración institucional encaminada a la consecución de objetivos compartidos. No existe, en consecuencia, un interés patrimonial, sino que cada parte pone de manifiesto un interés de carácter público.

3.- Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Convenio.

Para examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47 de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio. Según determina este precepto, son convenios *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.”*

Se añade que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.

En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

Asimismo, en el apartado 2 a) del mismo artículo, se denomina convenios interadministrativos a los *“firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.”*

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la *“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido de los convenios en estos términos:

“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.

b) *La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.*

c) *Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.*

d) *Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*

e) *Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.*

f) *Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.*

g) *El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.*

h) *Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción."

Por su parte, por lo que concierne al procedimiento, el artículo 50 de la LRJSP enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

"1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley."

Cabe señalar que la memoria justificativa suscrita por la Subdirectora de Producción y Análisis Estadístico, si bien analiza la necesidad y oportunidad del convenio, no se refiere al carácter no

contractual de la actividad en cuestión, a su impacto económico y al cumplimiento de lo previsto en la LRJSP. Es por ello, que, deberá incorporarse una memoria que, o bien contemple de forma expresa los distintos aspectos exigidos, o bien se remita expresamente al informe jurídico de asesoría jurídica que aborda los aspectos señalados.

Respecto al régimen jurídico de los convenios y protocolos generales en la legislación autonómica, el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Expuesto el régimen jurídico aplicable al proyecto de Convenio, se considera que el texto propuesto cumple con la normativa de aplicación y su contenido reúne cada uno de los apartados que se exigen en virtud del artículo 49 de la LRJSP.

Una vez que ha quedado justificado el cumplimiento de las exigencias expuestas, se procede a examinar el propio contenido del texto propuesto.

El convenio, tras identificar a los intervinientes, se divide en una parte expositiva, en la que se aborda la justificación y las competencias de ambas administraciones, y una parte dispositiva, donde se establecen y concretan los compromisos que se adquieren. Para la descripción del contenido del Convenio, seguimos el orden derivado del propio clausulado del mismo.

La cláusula primera dedicada al objeto del convenio se refiere a la colaboración entre el INE y Eustat para la realización de la Encuesta sobre las Personas sin Hogar, año 2022, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Se identifica a los destinatarios de la encuesta, así como su objetivo.

La cláusula segunda, bajo el epígrafe *Metodología y cuestionario*, tras señalar que la encuesta se realizará ateniéndose a las especificaciones metodológicas formuladas por el INE y consensuadas con Eustat, especifica que el Eustat, si lo estima conveniente, podrá ampliar el tamaño muestral en función de sus propias necesidades y objetivos, siendo el coste de dicha ampliación a cargo de Eustat.

Las cláusulas tercera, cuarta y quinta se refieren al modo en que se realizará la recogida, grabación y depuración de los datos hasta la obtención del fichero y ajuste final, así como a la difusión de la información. En las mismas, se especifica, de forma pormenorizada, las actuaciones que corresponden a cada una de las partes.

La cláusula sexta se refiere a la creación de una comisión de seguimiento a la que se atribuye vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, así como la resolución de los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse. No se especifican las funciones concretas encomendadas a la Comisión de Seguimiento.

Ambos organismos autónomos estarán representados por las personas que, en atención a su cargo, se concretan en dicha cláusula.

Aunque no se precisa, respecto a su funcionamiento, resulta de aplicación la regulación prevista para los órganos colegiados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La cláusula séptima, se refiere al secreto estadístico, así como a la normativa de Protección de datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

La cláusula octava, dispone que el INE abonará a Eustat la cantidad de cuarenta y cuatro mil setenta y nueve euros con cincuenta y siete céntimos de euro (44.079,57 €), resultado de la estimación del coste de la recogida de la información, grabación y depuración de los datos, incluido el desarrollo de las aplicaciones informáticas, una vez recibido a plena conformidad el fichero final de la Encuesta en la Comunidad del País Vasco.

Tal y como se ha apuntado anteriormente, la cláusula segunda del convenio posibilita que el EUSTAT pueda ampliar el tamaño muestral en función de sus propias necesidades y objetivos, siendo el coste de dicha ampliación a su cargo. Respecto a tal previsión, carente de cuantificación económica, nos remitimos al informe que se emita por parte de la Oficina de Control Económico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 a) de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE, aprobada mediante el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La cláusula novena, trata sobre la vigencia y prórroga del Convenio. El instrumento mantendrá su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022, no contemplándose su prórroga.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 48 de la LRJSP se condiciona la eficacia del convenio a la inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de cooperación del Sector Público y a su publicación en el BOE. Igualmente, se contiene una mención a la publicación facultativa en el Boletín Oficial del País Vasco.

La publicación del convenio en el Portal de Transparencia del Gobierno Vasco entronca con las obligaciones de publicidad activa que para todas las Administraciones y entidades públicas impone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En atención a ello, se traslada la conveniencia de incluir expresamente el siguiente párrafo en la cláusula novena.

Asimismo, se publicará en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE de 10 de diciembre). Igualmente, también se podrá publicar en el Portal de la Transparencia GARDENA, Portal de Transparencia en la acción del Gobierno Vasco.

En la cláusula referida al régimen de extinción y resolución del convenio (cláusula décima), el proyecto se remite a causas previstas en el artículo 51 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se contienen, finalmente, cláusulas referidas al incumplimiento, modificación, naturaleza, régimen jurídico y jurisdicción aplicables.

Por lo que respecta al incumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes, si bien se especifica el modo en que la parte cumplidora debe actuar ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos adquiridos por parte de la otra, y cuándo se entenderá resuelto el convenio ante la persistencia en el incumplimiento, no se concreta cuál será la intervención de la

Comisión de Seguimiento cuando el incumplimiento tenga su origen en discrepancias o controversias que deban ser sometidas a decisión de esta.

Una regulación más detallada, en la cláusula sexta, de las funciones encomendadas a la Comisión de Seguimiento, que, a su vez, sea congruente con lo que se contemple en la cláusula referida al incumplimiento, favorecería el cumplimiento de lo convenido o la remoción de los obstáculos que lo dificulten.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de quien suscribe, el convenio es ajustado al ordenamiento jurídico vigente, sin perjuicio de las observaciones reflejadas.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.