



GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO  
DIGITALA ETA AUTOGOBERNU  
SAILA  
Araubide Juridikoaren  
Saiburuordetza  
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA  
ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y  
AUTOGOBIERNO  
Viceconsejería de Régimen Jurídico  
Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo

## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA EL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (CAPV) Y EL AYUNTAMIENTO DE LA CAPV “AYUNTAMIENTO”, ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES DE LA CAPV “ORGANISMO AUTÓNOMO” O SOCIEDADES MERCANTILES LOCALES DE LA CAPV “SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL”, PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL, PARA EL AÑO 2024.

AAAA\_ACG\_AY\_3796/24\_10

60/2024 IL - DDLCN

### I. INTRODUCCIÓN.

La Dirección de Servicios del actual Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico<sup>1</sup>, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (en conjunción con su Disposición adicional octava), ha solicitado informe de legalidad sobre la «propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza el convenio entre la Administración General de la CAPV y el Ayuntamiento de la CAPV “Ayuntamiento”, Organismos Autónomos Locales de la CAPV “Organismo Autónomo” o Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV “Sociedad Mercantil Local”, para el desarrollo de actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, para el año 2024».

Se incluye en el expediente administrativo la siguiente documentación:

- ✓ Proyecto de Orden de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas económicas a Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales y Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV, para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración y para el desarrollo de actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, y se efectúa su convocatoria para el año 2024.
- ✓ Modelo del convenio tipo reseñado en el encabezamiento (Anexo V de la orden).

<sup>1</sup> Artículo 15 del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en conjunción con su Disposición adicional octava.



- ✓ Formulario de solicitud de la línea de «Ayudas para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración 2024» (Anexo I del proyecto de orden).
- ✓ Modelo de la memoria justificativa de la línea de «Ayudas para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración 2024» (Anexo I.A de la orden).
- ✓ Formulario de solicitud de la línea de «Ayudas para actividades en inmigración y convivencia intercultural 2024» (Anexo II del proyecto de orden).
- ✓ Modelo de la memoria justificativa de la línea de «Ayudas para actividades en inmigración y convivencia intercultural 2024» (Anexo II.A del proyecto de orden).
- ✓ Memoria técnica justificativa de la Dirección de Migración y Asilo, de 30 de junio de 2024.
- ✓ Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza el convenio de referencia.
- ✓ Informe jurídico departamental, de 3 de junio de 2024, circunscrito al modelo tipo del convenio.
- ✓ Informe jurídico departamental, de 30 de mayo de 2024, relativo al proyecto de orden.

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, y en los artículos 7.1.c), 9 y 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en el artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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<sup>2</sup>.

## II. CONTROL DE LEGALIDAD.

### 1.– Objeto.

De la memoria técnica justificativa que obra en el expediente administrativo se desprenden tanto los presupuestos fácticos como jurídicos que traen causa del modelo tipo de «convenio entre la Administración General de la CAPV y el Ayuntamiento de la CAPV “Ayuntamiento”, Organismos Autónomos Locales de la CAPV “Organismo Autónomo” o Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV “Sociedad Mercantil Local”, para el desarrollo de actividades en materia de

<sup>2</sup> En la actualidad, Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, a tenor del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

inmigración y convivencia intercultural, para el año 2024», cuya aprobación se propone al Consejo de Gobierno.

En esencia, el convenio se enmarca en la convocatoria realizada para el presente año 2024 de las ayudas económicas a Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales y Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV, para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración y para el desarrollo de actividades en el ámbito específico de la inmigración y la convivencia intercultural. Concretamente, guarda relación directa con la segunda de las líneas subvencionales que se contemplan en la convocatoria, esto es, las ayudas para actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural.

La convocatoria de las ayudas y las normas que rigen la misma se concretan en el proyecto de Orden de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas económicas a Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales y Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV, para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración y para el desarrollo de actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, y se efectúa su convocatoria para el año 2024 (AAAA\_ORD\_AY\_2359/24\_10) actualmente en fase de tramitación administrativa.

Así las cosas, atendiendo a la íntima conexión existente entre los expedientes AAAA\_ACG\_AY\_3796/24\_10 y AAAA\_ORD\_AY\_2359/24\_10, huelga decir que toda modificación que se produzca en el contenido del modelo de convenio tipo que ahora se informa conllevará irremediamente la modificación del antedicho proyecto de orden. Principalmente, del Anexo V en el que se inserta el modelo tipo de convenio, si bien, las modificaciones también podría alcanzar a su articulado (caso, por ejemplo, de su artículo 22).

Desde esos parámetros, el texto que se informa tiene por objeto fundamental canalizar las subvenciones que se concedan a las entidades que resulten beneficiarias de la línea de ayudas para actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, de acuerdo al procedimiento por concurrencia competitiva mediante concurso establecido. Es decir, tiene una naturaleza **puramente instrumental**.

En este sentido, no está de más recordar que los convenios no son estrictamente una modalidad de ayudas y subvenciones. De igual forma, tampoco se configuran como un procedimiento para su concesión, ni se erigen en la actuación administrativa que determina su reconocimiento. Nos encontramos ante un elemento que se limita simplemente a formalizar el otorgamiento de las ayudas económicas o subvenciones que ya han sido previamente reconocidas por el órgano competente para ello. Es, en definitiva, un cauce o una forma de instrumentarlas.

Y esto es así porque la subvención existe desde el mismo momento en el que se dicta el acto administrativo que reconoce su concesión. Por el contrario, el convenio sirve para acreditar la aceptación de la subvención, mediante la firma por la entidad beneficiaria. Y, a su vez, es requisito de su eficacia, en la medida

en la que fijará las condiciones o los elementos legalmente exigibles para asegurar la plena efectividad de la actividad subvencionable (cuantía, actuaciones inherentes a la subvención, plazo de ejecución, compromisos de las partes, gastos subvencionables, pago y justificación de la subvención, supuestos de reintegro, etc.).

Por lo tanto, las subvenciones que se formalicen definitivamente en el convenio tipo que se apruebe se suscribirán individualmente, previa resolución de la persona titular de la Viceconsejería de Políticas Sociales u órgano equivalente, competente en materia de migración y asilo (artículo 4.5 del proyecto de orden), que acuerde la concesión de cada una de las subvenciones. En todo caso, la concesión de las subvenciones deberá realizarse conforme a las bases que regulan su convocatoria. De tal forma que, en este caso concreto, respecto de cada una de dichas subvenciones no se requiere la intervención del Consejo de Gobierno para su concesión o aprobación, sin perjuicio de que deba ser informado de los convenios que se celebren, con anterioridad al momento de su suscripción

Cuestión distinta es la aprobación del convenio tipo que servirá de base a dichos convenios de colaboración de contenido subvencional, y que si exige la intervención del Consejo de Gobierno. Por lo demás, no sobra añadir que la aprobación por el Consejo de Gobierno del convenio tipo deberá ser, en todo caso, anterior o simultánea (pero nunca posterior) a la aprobación del proyecto de orden en el que se anexa, ya que su contenido incide directamente en la regulación de las bases de la convocatoria.

Sentado esto, con respecto al procedimiento requerido para la aprobación del modelo de convenio tipo debe tenerse en cuenta que, en este caso, como resulta evidente, no se está informando un proyecto de convenio concreto. En efecto, **nos encontramos ante un convenio tipo**, incluido dentro del «proyecto de Orden de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas económicas a Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales y Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV, para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración y para el desarrollo de actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, y se efectúa su convocatoria para el año 2024». En todo caso, la iniciativa reseñada carece de la naturaleza de las disposiciones normativas de carácter general, en los términos que establece el artículo 3 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Se trata de una actuación administrativa de fomento o, dicho en otras palabras, constituye un acto administrativo de naturaleza subvencional.

En suma, no estamos en el supuesto de un convenio que deriva directamente de una disposición normativa de carácter general y que, por tal razón, al participar de su misma condición, haya sido previamente informado por el Servicio Jurídico Central o sometido a Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en el marco del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que se hubiera tramitado al efecto. Congruentemente con ello, no concurre ninguna de las excepciones a la preceptividad de emisión del informe

de legalidad contempladas en el artículo 13.4 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Partiendo de esa premisa, hay que destacar que **la mayor singularidad que presenta la aprobación de un convenio tipo es que permite agilizar y simplificar los trámites administrativos exigidos para la suscripción de ulteriores convenios** que, teniendo idéntico objeto, compromisos y condiciones, se vayan a suscribir con diferentes entidades. Por ejemplo, en este caso concreto, **podría exceptuarse la emisión del informe de legalidad a los posteriores convenios que reproduzcan el contenido de este convenio tipo**, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.5 del antes citado Decreto 144/2017, de 25 de abril; y sin perjuicio de la obligatoriedad de que se realicen los demás trámites que, siendo preceptivos, no se hallen excluidos expresamente, en atención al contenido económico de los convenios (informe de control económico-fiscal de la Oficina de Control Económico, puesta en conocimiento del Consejo de Gobierno...).

## 2.– Competencia.

Atendiendo al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, en el asunto objeto de informe el título competencial prevalente sobre el que se fundamenta la intervención del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico se sitúa en el artículo 10.12 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco –aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre– (en adelante, EAPV), en virtud del cual se atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en materia de «Asistencia social». Más concretamente, se asienta en las facultades ejecutivas referidas a la integración de social de las personas inmigrantes en la CAPV, mediante la aplicación de políticas transversales, que se subsumen dentro del amplio espacio que comprende la materia genérica de «Asistencia social».

Ahora bien, conviene tener en cuenta que la materia de «Asistencia social» carece de una construcción conceptual perfectamente delimitada, pues ni el texto constitucional nos proporciona una definición de dicho concepto, ni el Tribunal Constitucional ha realizado tal acotación.

Efectivamente, el órgano de garantías no acomete una directa y acabada delimitación del concepto de «Asistencia social», sino que elabora su doctrina en atención a supuestos concretos –esencialmente prestacionales o de contenido económico–, de los que no es posible inferir, con las suficientes dosis de seguridad, generalidad y abstracción, cuáles son los criterios de general aplicación en la materia. En este sentido, de la constante y uniforme doctrina constitucional sobre la materia<sup>3</sup> destaca la STC 76/1986, de 7 de junio, en la que

---

<sup>3</sup> Entre todas las sentencias que abordan las distintas controversias suscitadas sobre la materia destacan las SSTC 76/1986, de 5 de junio, 146/1986, de 25 de noviembre, y 13/1992, de 6 de febrero –cuyas tesis se reiteran en las SSTC 16/1996 de 1 de febrero, 68/1996, de 18 de abril, y 239/2002, de 11 de diciembre–, y más recientemente, al hilo de la aprobación del Ingreso Mínimo Vital, las SSTC 158/2021, de 16 de septiembre de 2021, y 19/2024, de 31 de enero de 2024.

se recoge la siguiente declaración sobre el ámbito material de «Asistencia social» (Fundamento Jurídico 7):

*«La noción de asistencia social no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco ha asumido en virtud del art. 10.12 de su Estatuto. **Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social.** En el momento actual –con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección–, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios».*

Hecha esta aclaración, resulta claro y notorio que nos situamos en el marco de una materia con una fuerte vis expansiva, que al margen de su contenido propio, anclado básicamente en los servicios sociales, ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general (estatal o autonómica) con los que guarda una íntima relación, y que serían reconducibles, a su vez, a distintos títulos del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias (a grandes rasgos, los relativos a la inmigración, extranjería y derecho de asilo; las relaciones internacionales; la legislación civil y procesal; la sanidad; la educación; el desarrollo comunitario; la política de infancia...). Se trata, por tanto, de un ámbito material que presenta diversas facetas y, como tal, es agrupador de diferentes submaterias (asistencia y atención de colectivos vulnerables o en situación de desprotección; inclusión del colectivo inmigrante, protección de menores; adopción internacional; atención temprana...). En síntesis, es una materia que podríamos calificar como contingente y dinámica, siempre en constante evolución para dar una respuesta adecuada a las nuevas y distintas necesidades que se derivan o surgen de la realidad social, económica, jurídica o política.

Centrándonos en este caso concreto, dicha competencia, de carácter genérico, tiene su proyección en el colectivo inmigrante y comprendería, sin perjuicio de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado en materia de inmigración (y que deben ser examinadas a la luz de la STC 31/2010, de 28 de junio), las siguientes funciones ejecutivas: acogida, atención sociosanitaria y orientación de las personas inmigrantes; desarrollo de los itinerarios de integración social y económica de las personas inmigrantes; integración de las personas inmigrantes en el marco de las competencias autonómicas (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, empleo, etc.).

Llegados a este punto, resulta obligado traer a colación el Real Decreto 367/2024, de 9 de abril, de ampliación de los servicios del Estado traspasados a la CAPV por el Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, en materia de

Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales (fase de autonomía del sistema de protección internacional), publicado en el BOE número 96, de 19 de abril de 2024.

Así, por mor de lo dispuesto en el epígrafe B) del Anexo al Real Decreto, la CAPV asume las siguientes funciones en el ámbito de la asistencia social a las personas beneficiarias de protección internacional, temporal o apátrida, que se encuentren recibiendo recursos del sistema de acogida de protección internacional en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento en el que se les notifica la resolución de concesión de protección internacional, temporal o apátrida, a partir del inicio de la fase de autonomía:

*«1.º Llevar a cabo, al menos, las actuaciones, prestaciones o servicios siguientes, previstos en el artículo 22 del Reglamento, así como las labores de seguimiento, control y comprobación necesarias:*

*a) Apoyar la autonomía mediante ayudas económicas destinadas a cubrir las necesidades básicas. La concesión y pago de estas ayudas vendrá determinada en función de las necesidades individualizadas de cada persona.*

*b) Prestar apoyo social, psicológico, jurídico y cultural.*

*c) Proporcionar enseñanza del idioma y actuaciones de alfabetización y lectoescritura en caso necesario.*

*d) Facilitar asesoramiento sociolaboral y apoyo en el acceso a programas de formación.*

*e) Facilitar servicios de traducción e interpretación.*

*f) Apoyar la conciliación de las actividades que tenga que desarrollar la persona destinataria con su vida personal y familiar.*

*g) Instruir y realizar las actuaciones necesarias para desarrollar las funciones asumidas, sin perjuicio de lo previsto en el apartado C).4.º, garantizando el cumplimiento de los principios generales de acogida recogidos en el artículo 6 del Reglamento.*

*2.º Realizar cualesquiera otras actuaciones necesarias para asegurar la plena inclusión en la sociedad».*

Siguiendo este esquema competencial, no puede perderse de vista el tenor del artículo 9.2 del EAPV, que mandata a los poderes públicos velar y garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, **adoptar aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales**, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Por otro lado, en lo que atañe a la legislación autonómica dictada al amparo del título competencial en materia de «Asistencia social» debe destacarse la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, cuyo articulado garantiza el acceso a las prestaciones y servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna asociada a condiciones personales o sociales.

Asimismo, desde la óptica competencial, en la vertiente de autonomía local, resulta de interés la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL), cuyo artículo 25.2.e) dispone que el Municipio ejercerá, en todo caso, como competencias propias, la «*Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*». Descendiendo al ámbito territorial de la CAPV, la Ley 2/2016 de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE), reconoce como competencias propias de los municipios la «**Gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas**», ex artículo 17.1.35.

Sobre este último aspecto, resulta oportuno destacar que, a fecha actual, no se ha aprobado ninguna ley o norma foral que delimite las facultades y funciones que deben ejercer los municipios en relación con esta competencia que se les atribuye como propia, que se erigen en la base necesaria para poder determinar las actividades a desarrollar, así como las prestaciones y los servicios dirigidos al colectivo inmigrante en las esfera de sus atribuciones específicas.

En su dimensión funcional, la competencia del órgano proponente del modelo de convenio tipo reside en las funciones que le encomienda el Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. Concretamente, su artículo 15.i) atribuye al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico las áreas de actuación de migración y asilo.

Por su parte, el ejercicio específico de las funciones vinculadas a dichos ámbitos materiales le corresponde a la Dirección de Migración y Asilo, en aplicación del artículo 18 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, en relación con la previsión contenida en la Disposición adicional octava del antes citado Decreto 18/2024, de 23 de junio. En particular, las funciones que recaen en materia de inmigración se traducen en el impulso y coordinación de la política integral y transversal en relación con la integración y participación social de las personas inmigrantes; el seguimiento y estudio de la evolución del fenómeno migratorio en la CAPV; la propuesta de mecanismos e instrumentos de coordinación con otras Administraciones Públicas, dentro del ámbito de las competencias del Gobierno Vasco; así como el apoyo a la red de acogida de personas inmigrantes y al fortalecimiento del asociacionismo de las personas inmigrantes.

Con estos mimbres, en lo que concierne a la Administración General de la CAPV, la misma carece de obstáculo competencial alguno para aprobar el modelo de convenio tipo que se propone. Asimismo, se reconoce la capacidad de la Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico para manifestar el consentimiento y suscribir los convenios de colaboración que sean reflejo del convenio tipo, bien entendido previo cumplimiento de los trámites procedimentales preceptivos, siempre y cuando concurran, a su vez, las siguientes condiciones:

- Que así se recoja en las bases reguladoras de la convocatoria que fundamentan la suscripción del convenio.
- Que sea aprobado expresamente, a tales efectos, por el Consejo de Gobierno.

Respecto a la otra parte firmante, que será cada una de las entidades que resulten finalmente beneficiarias de las ayudas económicas para actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural –esto es, Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales o Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV–, sin perjuicio de lo ya indicado en este epígrafe acerca de la legislación de régimen local, nos remitimos a lo que dispongan sus normas de autoorganización. En especial, respecto de los Organismos Autónomos Locales y las Sociedades Mercantiles Locales, al tratarse de entes institucionales los primeros y de entidades instrumentales adscritas o vinculadas al sector público las segundas, de conformidad con lo previsto en los artículos 8.2 y 9.1, respectivamente, de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (en adelante, LSPV).

### **3.– Naturaleza jurídica del convenio tipo.**

Tal y como ya se ha avanzado, el texto que se presenta tiene por finalidad canalizar las ayudas económicas para actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural que se concedan en el año 2024, bajo la forma de un convenio. De acuerdo con ello, establece el objeto concreto de las ayudas, las condiciones y los términos bajo los que deberá desarrollarse la actividad subvencional y las obligaciones de las partes. En suma, se trata de un convenio con un contenido de naturaleza puramente subvencional.

Este instrumento jurídico cuenta con un reconocimiento expreso en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como en la Ley del Parlamento Vasco 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones (en adelante, LRRS). Esta última norma contempla expresamente la posibilidad de suscripción de un convenio que instrumente la subvención en los procedimientos de concesión nominativa y directa [artículos 28.2.d) y 29.3.f), respectivamente]. En la misma línea, procede indicar que no establece límite o impedimento alguno a la posibilidad de suscripción de esta misma fórmula convencional para el procedimiento de concesión ordinaria de subvenciones, esto es, en régimen de concurrencia competitiva.

Por su parte, el artículo 57.1. de la LRBRL establece, en su párrafo primero, que *«La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban»*.

En consonancia con la previsión anterior, el artículo 100 de la LILE contempla la posibilidad de suscribir convenios por las entidades locales en los siguientes términos:

**«1. Las entidades locales podrán celebrar convenios de cooperación, entre sí o con el resto de administraciones, para la más eficiente gestión pública y con la finalidad de evitar o eliminar duplicidades administrativas.**  
**2. A través de los convenios de cooperación, las partes podrán coordinar sus políticas de fomento dirigidas a un mismo sector o población; ejecutar obras o servicios de la competencia de una de las partes; compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de las competencias definidas en la presente ley, sean propias, transferidas, delegadas o distintas de las anteriores; ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales; desarrollar actividades de carácter prestacional; habilitar, en su caso, mecanismos de racionalización y centralización de la contratación administrativa de obras, bienes y servicios, agrupación de servicios administrativos, o adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquier otra finalidad de contenido análogo a las anteriores. (...).».**

Y la disposición transitoria primera del mismo texto legal, para los casos de ausencia de concreción del conjunto o haz de facultades y funciones que corresponden a los municipios en un ámbito material que se le haya atribuido como propio, preceptúa lo que sigue en su apartado segundo:

*«En aquellos ámbitos materiales previstos en el artículo 17.1 de la presente ley en que, a su entrada en vigor, la legislación sectorial autonómica o las normas forales no hayan determinado aún el alcance de las competencias propias, las entidades locales podrán ejercer las facultades o potestades allí previstas con financiación propia o mediante convenios de colaboración con la administración correspondiente, que garantizarán los recursos necesarios para su correcto ejercicio».*

Desde esos parámetros, el modelo de convenio tipo cuya aprobación se propone tiene perfecto encaje en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y, por tanto, su regulación obedece a lo dispuesto, con carácter general, en el capítulo VI del título preliminar, artículos 47 a 53, de la LRJSP, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que puedan contemplarse en la legislación sectorial de régimen local que resulte de aplicación en atención a la materia, el contenido y el alcance del convenio.

En este contexto, la materia objeto del convenio se ajusta a la definición prevista en el artículo 47.1 de la LRJSP y, en consecuencia, es congruente con su naturaleza jurídica, tanto en su vertiente positiva –se trata de acuerdo con efectos jurídicos adoptado por administraciones públicas para un fin común–, como en su vertiente negativa –no es un mero protocolo general de actuación, ni tiene por objeto ninguna de las prestaciones propias de los contratos–. En coherencia con lo anterior, se constata también que el texto propuesto se encuentra efectivamente excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de

8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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.

A mayor abundamiento, la naturaleza del convenio se encuadra dentro de la tipología del «convenio interadministrativo» que se recoge en el artículo 47.2.a) de la LRJSP. Se trata de convenios **«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»**.

El artículo 48.1 del mismo texto legal dispone que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia. Prevé también el apartado 3 del citado artículo 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.

De otro lado, en relación con la cooperación entre administraciones públicas, los artículos 143 y 144 de la LRJSP establecen que las administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias, pudiendo dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas. A tal efecto, se establece que en los convenios y acuerdos en los que se formalice la cooperación se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Por último, no puede perderse de vista el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Este decreto es el encargado de regular el régimen jurídico aplicable a los convenios y los protocolos generales en su capítulo XIII, artículos 54 a 65. De hecho, su artículo 54 establece, en los mismos términos expresados en la LRJSP, que **«A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, 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»**.

#### **4.– Trámites del Convenio.**

En lógica consecuencia con lo expuesto en el epígrafe anterior, para definir la tramitación del modelo de convenio tipo que se presenta debemos acudir al

régimen contemplado para los convenios en la LRJSP y, en particular, a su artículo 50.1.

Este precepto enumera los trámites preceptivos para la suscripción de los convenios y sus efectos, en la forma que sigue:

*«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».*

Atendiendo a la normativa autonómica, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en los procedimientos de aprobación de los convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco en los que es preceptivo el informe de legalidad, con la solicitud por la que se requiera el mismo se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, en el que básicamente deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

- «a) Texto definitivo de la iniciativa objeto de Informe junto con el propio informe jurídico departamental.*
- b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa.*
- c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.*
- d) Consultas que puedan haberse formulado y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del texto objeto de informe».*

Se ha incluido en el expediente la memoria justificativa prevista en la LRJSP, complementada con la documentación exigida en el Decreto 144/2017, de 25 de abril.

Pues bien, llegados a este punto de la tramitación, cabe decir que, examinado el procedimiento en su conjunto, éste se ha adecuado formalmente a las pautas recogidas en la normativa anteriormente citada. Es más, debe destacarse, como aspecto positivo, la incorporación no solo del proyecto de orden en el que se inserta el modelo de convenio tipo, sino también del Informe jurídico departamental emitido en relación con dicho proyecto, el 30 de mayo de 2024. Con ello se ha posibilitado un análisis más completo de la elaboración y el contenido del convenio tipo, y de su adecuación al ordenamiento jurídico de aplicación (bases reguladoras de la convocatoria).

En otro orden de cosas, y conforme a lo expuesto en el informe jurídico, el expediente deberá ser objeto de control económico-fiscal por parte de la Oficina de Control Económico, a tenor de lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la

Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

Así, este tipo de control comprende, entre otras, la fiscalización previa de las propuestas de acuerdo de contenido económico directo o indirecto cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda (artículo 22.1.a.1 del texto refundido), como sucede en el presente caso, desde un doble plano: aprobación del convenio tipo, de un lado, y puesta en conocimiento de los convenios de colaboración que finalmente se vayan a suscribir, de otro lado.

En todo caso, el modelo de convenio tipo se tramitará siguiendo lo dispuesto en los artículos 55 y 57 del Decreto 144/2017, de 25 de abril. De este modo, será remitido al Consejo de Gobierno, para la aprobación de su contenido.

Finalmente, en lo que se refiere otros trámites necesarios, no resulta de aplicación en este caso la exigencia de comunicación al Parlamento Vasco, a las Cortes Generales o al Senado que se recoge en los artículos 59 a 61 del mismo decreto.

## 5.– Contenido del convenio.

Desde la perspectiva del **análisis formal**, el modelo de convenio tipo que se propone incumple la exigencia de tramitación que deriva del artículo 57.3 del Decreto 147/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. A la luz de dicha norma, el texto de los convenios que deban ser aprobados previamente por el Consejo de Gobierno se tramitará ante dicho órgano en los dos idiomas oficiales de la CAPV.

En relación con el **análisis material**, el convenio que se informa consta de título, insertado en el encabezamiento; preámbulo inicial, en el que se concretan a ambas partes o sujetos jurídicos intervinientes; parte expositiva (apartado «EXPONEN»), distribuida en 3 apartados; el clausulado, que se integra por 9 cláusulas; y, por último, la firma de las partes intervinientes.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del instrumento informado, hay que acudir al artículo 49 de la LRJSP, que regula el contenido mínimo de los convenios. Según esta disposición, el contenido esencial deberá 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».*

Por su parte, el artículo 33.4 de la LSPV regula un nuevo aspecto acerca del contenido de los convenios, que se proyecta sobre la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

En el presente caso, el convenio incluye:

a) Los **sujetos** que suscriben el convenio.

Éstos se concretan directamente en el preámbulo inicial, sin estar precedidos de ningún epígrafe explicativo. Se recomienda incluir a los sujetos dentro de un apartado específico que bien podría identificarse con la denominación «REUNIDOS».

Sin embargo, **no se incluye referencia alguna a la capacidad jurídica** con la que actúa cada uno de los sujetos intervinientes, siendo éste un elemento imprescindible del que deberá dejarse constancia en el texto del convenio, señalando la norma o acuerdo que les faculta para intervenir en este acto.

Al margen de lo anterior, tampoco se recoge previsión alguna referida al reconocimiento mutuo de las partes de la capacidad jurídica necesaria para suscribir el convenio, que se recomienda incluir.

b) La **competencia** en la que se fundamenta la actuación de las partes intervinientes.

No se contempla previsión alguna acerca de este aspecto.

Este contenido es imprescindible y, por tanto, deberá subsanarse esta deficiencia. En este sentido, la información que se ofrece en la parte expositiva del convenio se reduce a citar los antecedentes que traen causa del convenio (convocatoria de ayudas económicas), sin que pueda entenderse que dicha información suple la exigencia de concretar la competencia que habilita la intervención de ambas partes intervinientes.

Debe recordarse que la competencia material viene dada por las normas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias al Estado y a las comunidades autónomas y, en su caso, por las disposiciones legales o normas forales en la CAPV. Y la competencia funcional se desprende de las normas de autoorganización aprobadas al efecto.

c) El **objeto** del convenio queda fijado en la cláusula segunda.

Se establece, como objeto, la contribución a la inserción y mejora de las personas inmigrantes, en los municipios, desde el 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024.

Dicho lo cual, entiende quien realiza este informe que el objeto del convenio no sería tal, sino la canalización de las ayudas económicas concedidas para alcanzar tal propósito. Debe recordarse que la finalidad del convenio que se suscribe es instrumental.

En relación con lo anterior, la cláusula primera especifica el marco legal en el que se inscribe. Pues bien, la denominación que se incluye de la orden de la consejera no se corresponde en todos sus términos con la que se recoge en el proyecto de orden que figura en el expediente, debiendo corregirse esta divergencia.

d) Las **obligaciones y los compromisos económicos** asumidos por cada una de las partes se recogen en la cláusula quinta.

En este caso, se omiten la partida o partidas presupuestarias a las que se imputarán los recursos económicos destinados a financiar las ayudas económicas, así como toda referencia a su distribución temporal por anualidades. Ambos aspectos deberán concretarse, máxime teniendo en cuenta las dos circunstancias siguientes:

De un lado, que en las bases que regulan la convocatoria únicamente se señalan los créditos presupuestarios destinados a la subvención –y cuya cuantía asciende a 850.000,00 €–, pero no se detallan las partidas dedicadas a la financiación de las ayudas económicas de acuerdo con lo previsto en la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024 (BOPV núm. 247, de 29 de diciembre de 2023).

De otro lado, que en la cláusula sexta del convenio tipo se contempla la realización de pagos fraccionados en dos anualidades: en el ejercicio 2024, con anterioridad al 31 de diciembre de ese año, y en el ejercicio 2025, con anterioridad al 31 de marzo de 2025. Si bien, nada se dice en las bases de la convocatoria acerca de la distribución de los créditos económicos que se consignan entre crédito de pago para 2024, y crédito de compromiso para el año 2025.

Dicho esto, es obligado indicar que la información referida a las partidas presupuestarias a las que se imputan los créditos económicos, y su distribución

temporal por anualidades, sí que se abordan y detallan en el epígrafe 5 de la Memoria técnica justificativa que obra en el expediente.

- e) Las **actuaciones** que realizará cada sujeto para el cumplimiento del convenio.

Se indican en la cláusula tercera. No obstante, su contenido se limita a expresar que las actividades desarrolladas deberán estar relacionadas con el VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo (2022-2025), y en línea con el despliegue en la sociedad vasca del Pacto Social Vasco para la Migración.

Esta previsión, aun siendo coherente con el contenido del artículo 1.2 del proyecto de orden, resulta demasiado genérica, desde el prisma de la seguridad jurídica.

En todo caso, las acciones a realizar deberán ser aquellas que han motivado la concesión de la ayuda económica, sobre la base de la solicitud realizada siguiendo el formulario que se recoge en el Anexo II.A, y que deberán haberse plasmado previamente a la suscripción del convenio en la resolución a la que se alude en el artículo 4.5 del proyecto de orden, en cuyo párrafo segundo se dispone literalmente lo siguiente:

**«La resolución que se adopte en cada procedimiento de adjudicación determinará la concesión y, en su caso, la denegación de las subvenciones solicitadas, expresando en el caso de las primeras la denominación social de las entidades beneficiarias, la actuación subvencionada y la cuantía de la subvención concedida. (...)».**

En lógica consecuencia, el contenido de esta cláusula no resulta congruente con las bases que regulan la convocatoria, y deberá subsanarse esta deficiencia.

- f) **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.

La cláusula séptima concreta las causas de incumplimiento. A saber: no utilizar la subvención para el destino específico para el que se solicitó y concedió; no realizar la actuación que dio origen a la subvención; no justificar su aplicación a los fines determinados para los que se interesó; y, en general, el incumplimiento de las obligaciones previstas en las bases que regulan la convocatoria.

En la misma línea, determina la consecuencia aplicable a los supuestos de incumplimiento mencionados, esto es, la obligación de reintegro de la subvención. A ello se añade la regla de que a la cuantía a reintegrar se deberán sumar los intereses legales que resulten de aplicación.

En otro orden de cosas, aunque no se indica expresamente, resulta indiscutible que las concurrencias de alguna de las causas de incumplimiento que se relacionan conllevará, implícitamente, la extinción y resolución del convenio.

- g) 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.

No se recogen expresamente. Empero, en atención a la remisión al marco legal que se detalla en la cláusula primera del convenio, entraría en juego en este punto la Comisión de Seguimiento que se contempla en el artículo 22 del proyecto de orden.

Dispone la norma que, a los efectos de velar por el debido cumplimiento de la ejecución del convenio, se constituirá una Comisión de Seguimiento, que estará integrada por un total de 3 miembros: el Director o la Directora de la Dirección de Migración y Asilo o persona en quien delegue, que actuará como Presidente, y 2 personas técnicas de la Dirección de Migración y Asilo, una de las cuales actuará como Secretario o Secretaria.

Cabe presumir que a esta comisión le corresponderá, también, y aunque no se cita expresamente, la facultad de resolver los problemas de interpretación que pudieran plantearse. Igualmente, del contenido de la cláusula quinta se colige que este órgano será el encargado de supervisar el destino de las ayudas económicas concedidas.

Ahora bien, aun cuando no corresponde al Servicio Jurídico Central informar el proyecto de orden –dada su naturaleza de acto administrativo de fomento–, dado que el convenio tipo se remite a sus términos para completar su clausulado y, por ende, el contenido mínimo que se le exige legalmente, debemos realizar una serie de observaciones respecto de la regulación que se realiza en el proyecto de orden acerca de la Comisión de Seguimiento, en la medida en que incide directamente en el propio convenio tipo. Todo ello, con el único fin de contribuir a mejorar la corrección de las bases de la convocatoria y, por consiguiente, asegurar su efectiva aplicabilidad en el marco de los convenios de colaboración que se suscriban.

Así, una buena técnica de regulación normativa exige, en pro del principio de seguridad jurídica, detallar de forma clara y precisa cuáles son las funciones concretas que asume la Comisión de Seguimiento, más allá de la referencia genérica que se realiza a la labor de velar por el debido cumplimiento de la ejecución del convenio. Por ejemplo, impulsar, supervisar y controlar el desarrollo de las actuaciones; proponer y, en su caso, aprobar las modificaciones oportunas a las actuaciones previstas, siempre que no se desvíen de su objeto; constatar que no existe sobrefinanciación de las actuaciones previstas; etc. En todo caso, debería establecerse, de forma expresa, que la comisión asume la facultad de resolver los problemas de interpretación que pudieran plantearse durante la ejecución del convenio, así como aquellas otras que se desprenden bien del contenido de las bases que regulan la convocatoria, bien de las cláusulas del convenio.

En cuanto a su composición, debe preverse la obligatoriedad de que se adopten las medidas oportunas tendentes a garantizar una representación equilibrada de mujeres y hombres, en el marco del principio de actuación recogido en el artículo 3.10 del texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo.

Por otro lado, el órgano que se prevé estaría integrado únicamente por miembros de una de las partes, pertenecientes todos ellos a la Dirección de Migración y Asilo, circunstancia que dificulta sobremanera el impulso o puesta en marcha de una estrategia colaborativa entre ambas partes del convenio, en aras de alcanzar los objetivos que se persiguen con las ayudas económicas. Es por ello por lo que se considera conveniente establecer una composición que dé visibilidad y participación a la entidad beneficiaria de las ayudas, posibilitando de esta forma una metodología de trabajo conjunta entre ambas partes del convenio que colme la facultad de cada una de ellas de participar, en la esfera de su competencias, en el desarrollo de las actuaciones; así como en su control, evaluación y seguimiento, con el fin último de asegurar una ejecución eficaz de los compromisos que asumen.

Por último, sería también recomendable establecer unas mínimas reglas de funcionamiento de la comisión.

h) El régimen de **modificación** del convenio.

No se contempla.

Al margen de ello, hay que apuntar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de orden, procederá la modificación de la resolución de concesión de la subvención cuando se produzca una alteración de las condiciones tenidas en cuenta para el otorgamiento y siempre y cuando concurran, a su vez, el resto de circunstancias objetivas previstas en la norma citada.

A falta de previsión expresa sobre la modificación de las ayudas económicas correspondientes a la segunda línea subvencional, el análisis y valoración previo a dictarse la oportuna resolución de modificación en la que se reajustará el importe de la subvención concedida recaerá en la misma Comisión de Valoración competente para formular la propuesta de resolución de las subvenciones, y no en la Comisión de Seguimiento que se contempla en el artículo 22 del proyecto de orden. Consecuencia de ello, se da la particularidad, en este caso, de que coexisten una dualidad de órganos que incidirán en el seguimiento y control del convenio, ergo, en su ejecución.

Debería, por tanto, valorarse la posibilidad de atribuir a la Comisión de Seguimiento la función de análisis y valoración previa a dictarse la oportuna resolución de modificación de las ayudas económicas instrumentadas en el convenio. O, en su defecto, incluir la previsión de que todo procedimiento de modificación, que se inicie por la Dirección de Migración y Asilo, deberá ser comunicado a la Comisión de Seguimiento.

Por último, no está de más señalar que cualquier alteración que afecte a las ayudas económicas pertenecientes a la segunda línea subvencional, que es la que motiva la suscripción del convenio, requerirá la modificación de éste para que pueda ser efectiva. En este caso, habrá de cumplirse con el mismo procedimiento que se contempla en el presente informe para la tramitación de los convenios, con las excepciones a los trámites que procedan previstas en la normativa aplicable. Deben traerse especialmente a colación los artículos 13.5, 55 y 58 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

i) El plazo de **vigencia** del convenio se indica en la cláusula octava.

Se establece que la vigencia se iniciará el día de su firma y tendrá validez hasta el 31 de diciembre de 2024.

En contraposición con el periodo de vigencia fijado, la cláusula segunda del convenio señala que *«El objeto del presente Convenio será la contribución a la inserción y mejora de las personas inmigrantes, en los municipios, desde el 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024»*. Es decir, retrotrae las actuaciones a subvencionar a fecha 1 de enero.

Para conjugar ambas previsiones **es preciso introducir una previsión complementaria que ponga de manifiesto que, sin perjuicio del plazo de duración del convenio que se fija, sus efectos se extenderán a todas las actividades realizadas desde el 1 de enero de 2024.**

Continuando con el mismo aspecto referido a la vigencia del convenio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49 de la LRJSP *«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»*.

Si bien, estando constreñidas las actuaciones subvencionables a las que se vayan a desarrollar al ejercicio 2024, en este caso **debería preverse que no procede la prórroga del convenio.**

En otro orden de cosas, acerca de la necesidad que deriva de la LSPV de que el convenio contemple la **necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión**, el convenio no incide directamente en esta cuestión. Si bien, puede considerarse que ya se da respuesta a esta previsión con la constitución de la Comisión de Seguimiento que se contempla en el artículo 22 del proyecto de orden, y que se integraría en el clausulado del convenio con base en la remisión que realiza la cláusula primera a los términos establecidos en el proyecto de orden. Lo que nos lleva a entender que esta comisión pudiera calificarse como una especie de organización personificada a los efectos previstos en la LSPV. A este respecto, nos remitimos a las observaciones ya realizadas en este informe sobre dicha comisión, cuya reiteración excusa cita.

En suma, de la lectura del clausulado se extrae que **el contenido del convenio no incluye, en toda su extensión, el contenido mínimo recogido en el artículo 49 de la LRJSP**. Concretamente, se observa que no se recogen las materias que se indican en los apartados b) y d) del artículo 49, y que se califican como contenido obligatorio de los convenios a los que se refiere en el artículo 48.1 de la misma ley. Y el abordaje que se realiza de las materias a las que aluden los apartados a, c) y f) del artículo 49 se considera deficiente.

## **6.– Análisis del contenido de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.**

El artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, atribuye al Gobierno Vasco la competencia para aprobar la suscripción de los convenios entre la Administración General de la CAPV y las restantes administraciones públicas o las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas.

Figura en el expediente el borrador de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza el convenio reseñado en el encabezamiento, y cuyo contenido material se abordará seguidamente. Si bien, con carácter previo, resulta oportuno manifestar que no se anexa a la propuesta el texto del convenio que se pretende suscribir. Es por ello por lo que cabe entender que el texto del convenio coincidirá con la única versión de éste que figura en el expediente, y que se recoge en el documento anexo identificado con el numeral ordinal romano V.

El apartado primero de la propuesta de acuerdo concreta el objeto, que se traduce en «Autorizar la suscripción del convenio de cooperación entre la Administración General de la CAPV y el Ayuntamiento de la CAPV “Ayuntamiento”, Organismos Autónomos Locales de la CAPV “Organismo Autónomo” o Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV “Sociedad Mercantil Local”».

Teniendo en cuenta que el objeto del acuerdo no es la suscripción de ningún convenio específico, sino la aprobación de un modelo tipo de convenio sobre cuyo contenido se reproduzcan posteriormente los convenios de colaboración con las entidades que resulten beneficiarias en el año 2024 de la línea de ayudas económicas para el desarrollo de actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, el **objeto correcto sería el siguiente:**

Aprobar el convenio tipo entre la Administración General de la CAPV y el Ayuntamiento de la CAPV «Ayuntamiento», Organismos Autónomos Locales de la CAPV «Organismo Autónomo» o Sociedades Mercantiles Locales de la CAPV «Sociedad Mercantil Local», para el desarrollo de actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural, para el año 2024.

Por lo tanto, deberá modificarse la denominación de la propuesta de acuerdo y su apartado primero en un sentido similar al expresado.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del 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 este sentido, la propuesta de acuerdo recoge en su apartado segundo la autorización expresa a otra autoridad distinta del Lehendakari (a quien le viene atribuida con carácter preferente la representación), la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para prestar el consentimiento en nombre del Gobierno Vasco y suscribir el convenio.

Sobre este particular, cabe realizar las siguientes precisiones:

Primero, la autoridad competente para suscribir el convenio es la Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, en virtud del Decreto 29/2024, de 24 de junio, del Lehendakari, de nombramiento de la Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

Segundo, la autorización no recae sobre este texto en concreto, cuyo contenido carece de contenido elemental que resulta necesario para posibilitar la suscripción, tal como el relativo a la identidad de las personas que representen a las partes firmantes, capacidad para suscribir, actuaciones subvencionables, cuantía de la ayuda, etc. Por el contrario, se proyecta o difiere a aquellos convenios de colaboración que realizados sobre la base de este modelo que se aprueba se formalicen con las entidades beneficiarias de las ayudas económicas.

Así pues, deberá corregirse el contenido del apartado siguiendo las observaciones expresadas. Igualmente, en el pie de firma deberá actualizarse la denominación de la autoridad que eleva la propuesta de acuerdo.

Por otro lado, el artículo 65.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, establece la obligatoriedad de la publicación en el BOPV de aquellos convenios que afecten a los derechos y obligaciones de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma. En coherencia con ello, el apartado tercero de la propuesta de acuerdo da cuenta de la publicación en el BOPV del texto del convenio.

Pues bien, a diferencia de lo expresado acerca de este aspecto en el Informe jurídico departamental, quien suscribe este informe entiende que el contenido del convenio no afecta de forma directa a derechos y obligaciones de la ciudadanía. Congruentemente con ello, no es necesaria su publicación en el boletín, razón por la cual el contenido de apartado tercero debería suprimirse.

Al margen de lo anterior, sí que procede el **cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**. En particular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1.c) de la citada ley, deberá hacerse pública la información relativa a las subvenciones y ayudas

públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

En igual sentido, también deberán cumplirse las obligaciones sobre publicidad de las subvenciones contenidas en el artículo 26 de la LRRS.

En suma, deberá dejarse constancia de ambos extremos en la propuesta de acuerdo.

En aplicación de lo establecido en el artículo 66 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, a efectos de seguimiento e información, los órganos promotores deberán remitir al órgano competente en materia de Secretaría de Gobierno, además de las versiones pertinentes a los efectos de la presente tramitación en Consejo de Gobierno, el original o copia compulsada de los textos finalmente suscritos con las entidades beneficiarias de las ayudas económicas.

Por último, debe incluirse la versión en euskera de la propuesta de acuerdo, conforme establece el artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

#### 7.– Otras observaciones.

Se formulan, a continuación, una serie de observaciones que tienen por finalidad la corrección de varias erratas detectadas en el texto del convenio tipo, así como colaborar en la obtención de un texto técnicamente más acabado desde una perspectiva de técnica jurídica-normativa.

- **Con carácter general**, se recuerda que deberá actualizarse, a lo largo de todo el texto del convenio, tanto la denominación del departamento como de la Consejera, sustituyendo «Igualdad, Justicia y Políticas Sociales» por «Bienestar, Juventud y Reto Demográfico».
- **Título del convenio.** Existe una errata en la referencia a la «Sociedad mercantil local». Se indica «mercatil».
- **Cláusula Cuarta: Entidades destinatarias.** Las Entidades destinatarias de la ayuda son exclusivamente las entidades beneficiarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la LRRS, según el cual *«Tendrá la consideración de persona beneficiaria de subvenciones dinerarias la persona física o jurídica que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión»*. Por lo tanto, debe suprimirse la referencia, en este contexto, a las personas inmigrantes que residen en la CAPV.

Dicho esto, si la intención es visibilizar la atención al colectivo inmigrante, nada obsta a que, en la cláusula tercera, dedicada a las acciones a realizar, se precise dicha circunstancia, en el sentido de expresar que las personas inmigrantes que residen en la CAPV serán las destinatarias directas de las acciones que se desarrollen.

- **Tratamiento de datos personales:** Se recomienda incorporar las previsiones que resulten de aplicación al tratamiento de datos personales que se deriven de la ejecución del convenio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, y demás normativa concordante en la materia que resulte de aplicación.

### III. CONCLUSIÓN.

Sin perjuicio de las observaciones realizadas en el cuerpo de este informe, se informa favorablemente la propuesta de acuerdo del Consejo del Gobierno por el que se autoriza el convenio tipo citado en el encabezamiento, al considerar que, en términos generales, se ajusta al ordenamiento jurídico que resulta de aplicación en la materia.

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

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.