INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE CONVENIO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS), EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (ISM) Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI (INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA-EUSTAT) EN MATERIA DE ESTADÍSTICA

8/2026 IL/DDLCN
NBNC_CCO_261/26_46

I. ANTECEDENTES

El Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) ha solicitado, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo y a través del aplicativo TRAMITAGUNE, la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de acuerdo señalada en el encabezamiento.

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 el artículo 9 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 tiene base 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 de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; y viene concretada en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 14.1.a) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7TE2-FQ05
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2026/02/05 12:56:42
SINATZAILE / FIRMANTE: ANA VICTORIA MUGICA ARRANZ | 2026/02/05 13:29:16

estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

Juntamente con la solicitud y el texto definitivo del proyecto de convenio, se ha aportado al expediente administrativo la siguiente documentación: memoria técnica justificativa e informe jurídico departamental, y la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

Del conjunto de esta documentación, y a efectos de cumplimentar lo preceptuado en el artículo 13.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, se echa en falta la preceptiva la Memoria resumen regulada en dicho artículo; aun así, y tras la procedente consulta de archivos, a cuyos contenidos nos remitimos expresamente, consideramos que se puede deducir adecuadamente las razones y finalidades a las que se dirige la actuación informada, así como su encaje en el ordenamiento jurídico.

II. OBJETO DEL CONVENIO

El convenio se estructura en una parte expositiva de 7 apartados, 10 cláusulas y 1 Anexo. Este documento comparte el objeto y finalidad que, tal y como se recoge en la *Cláusula Primera*, informan el convenio propuesto, que no es otra que el regular la colaboración entre las partes suscriptoras, a fin de establecer un marco estable de colaboración con el contenido, las condiciones y los procedimientos por los que se debe regir la cesión para el aprovechamiento, con fines exclusivamente estadísticos y por parte de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de la información gestionada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) y el Instituto Social de la Marina (en adelante ISM) que figura en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas o Tarjeta Social Digital, cuya titularidad ostenta el INSS.

Tal objeto y finalidad encuentra su amparo en el artículo 10.4, segundo párrafo, de la Ley 4/1986, de 23 de Abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que establece la obligación de los órganos y entes de la Administración general del Estado, y de su sector público institucional, de remitir los datos administrativos que se les soliciten, incluidos los datos personales identificados que se requieran, para el desarrollo de las operaciones estadísticas de los planes y programas estadísticos.

En este sentido, no puede olvidarse que la citada Ley 4/1986, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, propugna la producción de estadísticas a través de datos administrativos, a fin de rentabilizar al máximo los esfuerzos que realice la Administración Pública para innovar sus procedimientos, de forma que aquellos sirvan al mismo tiempo a los fines de gestión y también a los fines estadísticos, evitando así, en lo posible, toda duplicidad de petición de información a los administrados.

La justificación que sustenta la necesidad de realizar este convenio es establecer un marco que posibilite un sistema estable y periódico de intercambio de información, donde se delimite el contenido, las condiciones y los procedimientos por los que se debe regir el aprovechamiento con fines estadísticos por parte de la Comunidad Autónoma de Euskadi (EUSTAT) de la información gestionada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM), que figura en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas o Tarjeta Social Digital, cuya titularidad ostenta el INSS.

Existe, por tanto, un interés común de las 3 partes implicadas en este convenio para el aprovechamiento de información de interés estadístico, lo que redundará en un ahorro de los recursos, en una mejora de la utilización de los medios disponibles y en un incremento de la utilidad y difusión de los resultados obtenidos.

Estos aspectos se hayan en consonancia con los Principios Generales esbozados en el artículo 4, y los Principios de intervención de las Administraciones públicas en el desarrollo de una actividad, configurados en el artículo 5, ambos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), y en el Capítulo I del Título II de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así pues, este interés común parece aconsejar la firma del convenio de colaboración por las partes antes citadas, para llevar a cabo dicho cometido en los términos que más adelante se exponen.

III. LEGALIDAD

A.- Naturaleza: convenio de colaboración interadministrativo

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras del proyecto de Convenio han adoptado la forma de convenio de colaboración, de los regulados en los artículos 47 a 53 de LRJSP (Capítulo VI del Título Preliminar). Y ello, toda vez que este formato de Convenio de Colaboración constituye un instrumento idóneo de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas, y entidades privadas, en su caso, para la consecución de un objetivo común. Instrumento que, por otro lado, tiene la consideración de documento cuasi contractual, en cuanto acuerdo por el que se establecen compromisos y pactos entre partes y del que derivan derechos y obligaciones para las partes suscribientes.

Lo expuesto anteriormente fundamenta su examen liminar al amparo de la normativa general en materia de contratación pública, toda vez que su

exclusión legal de este ámbito, a sensu contrario, ha sido exigida expresamente por el párrafo tercero del artículo 47.1 de la LRJSP, al establecer que los convenios de colaboración administrativa «… no podrá tener por objeto prestaciones propias de los contratos…».

Así pues, es necesario tener en cuenta que 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 deja fuera de su aplicación los convenios de colaboración:

a) «… celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídico-pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico-privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador […].». [art. 6.1)].

b) «…, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.» [art. 6.2)].

Observadas estas prescripciones, y atendiendo a los compromisos adquiridos conforme a las Cláusulas Primera a Segunda del proyecto de Convenio, nos encontramos ante un sistema de cooperación pública horizontal, cuyo resultado no puede calificarse de contractual (artículo 31.1. b de la Ley de Contratos del Sector Público).

Por otra parte, el artículo 48 de la LRJSP, prevé la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre Administraciones Publicas, en el

ámbito de sus respectivas competencias, para la consecución de unos objetivos comunes, siempre y cuando no implique cesión de la titularidad de la competencia.

El artículo 43.2 de la LRJSP refiere que esta técnica de cooperación resulta ser un instrumento idóneo para formalizar las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas, en la que habrán de satisfacerse las condiciones y preverse los compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Por lo hasta aquí expuesto, y visto el marco normativo, parece ser que el texto proyectado encaja con claridad en la definición que dispone el art. 54.1 de la LRJSP, por lo que habrá de estarse al régimen concreto que define el resto de este articulado y que iremos detallando en los apartados correspondientes.

Lo anteriormente referido se ratifica en la Cláusula Novena del propio proyecto de Convenio al decir que «el presente Convenio tiene naturaleza administrativa y se rige por lo dispuesto en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre…».

Por añadidura, y tal y como se expone en las cláusulas Segunda y Tercera del proyecto de Convenio, el objeto de este convenio de colaboración no supone, ni conlleva, transferencias financieras para las partes, y cada parte interviniente asume hacer frente, con sus propios medios, materiales y personales, al coste de las actividades a realizar en el cumplimento del convenio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LRJSP.

En tal sentido, y observadas las citadas prescripciones, se debe de entender que el proyecto remitido ha de considerarse un convenio interadministrativo de los previstos en el artículo 47.2 a) de la LRJSP, y que se celebra con la finalidad de canalizar las relaciones voluntarias de cooperación y coordinación en la ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollarse para lograr el

objetivo común, conforme a dicho marco normativo, en él previsto y que reviste interés público.

En virtud de este marco normativo, se ha de considerar que la formalización del proyecto que se informa, propuesto por las Administraciones Públicas signatarias del proyecto de Convenio como instrumento de cooperación, está plenamente amparado por el ordenamiento jurídico.

B. Ámbito subjetivo

El artículo 49 (apartados a y b) de la LRJSP, establece que el contenido del convenio ha de incluir la referencia a los sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.

En este sentido, el proyecto de convenio de colaboración describe, ab initio, a las partes suscribientes del proyecto de convenio, así como las personas que las representan y las disposiciones legales que las facultan para ello. Dentro de la Exposición de Motivos del proyecto de convenio, y en su apartado Primero, se refiere el régimen competencial, tanto de las Entidades suscribientes, en cuanto a sus facultades competenciales y a las funciones administrativas para las que se hayan habilitadas, así como el marco jurídico que las sustentan. Por su extensión, concreción, y por la completa y adecuada redacción de esa exposición, a ella nos remitimos, en aras de la brevedad de este informe y no ser reiterativos.

C.- Examen del clausulado.

El Título identifica a las partes que suscriben el convenio y su objeto, de forma sucinta y sin que induzca a error de lo que se pretende.

Por lo que respecta a las Partes concertantes, este apartado comienza citando los títulos competenciales que habilitan a cada una de las partes para suscribir el proyecto de convenio, conforme al art. 49.a) de la LRJSP.

En nuestro parecer, creemos que, tratándose de un convenio entre administraciones públicas, y no de un acuerdo entre privados, procede eliminar la mención, que en la propuesta de convenio se realiza, al reconocimiento mutuo de capacidad jurídica y de obrar suficientes, introduciendo una fórmula similar a la siguiente:

> «Las partes intervienen en función de sus respectivos cargos, y en el ejercicio de las facultades que tienen conferidas para convenir en nombre y representación de sus instituciones, […]».

En la Parte Expositiva, correctamente agrupados en siete apartados, se citan los intereses que aquéllas representan, así como los fines comunes que se pretenden obtener estableciendo este ámbito de colaboración y sobre los cuales nos hemos pronunciado anteriormente, al referimos a la legalidad de la competencia material del proyecto. Todo ello, conforme al art. 49.b) de la LRJSP.

Tras la identificación del interés común que guía a las partes, se contiene el clausulado del convenio, que consideramos también conforme a la legalidad. No obstante, en aras de lograr una redacción lo más clara y sistemática posible, exponemos a continuación los siguientes apuntes:

Cláusula Primera. Objeto del Convenio.

El segundo párrafo tendría mejor encaje en la Cláusula Segunda, dedicada a las obligaciones de las partes. Dado que la administración suministradora de información será el INSS, y el compromiso del ISM se limita

a prestar su conformidad a esa cesión, consideramos más adecuado trasladar dicho párrafo en forma de obligación del ISM.

Cláusula Segunda. Obligaciones de las partes.

En consonancia con lo expuesto en relación con la cláusula anterior, proponemos crear un nuevo subapartado que recoja como obligación del ISM el prestar conformidad a que el INSS ceda los datos que le incumben.

Quinta. Comisión Mixta de Seguimiento.

El texto prevé que las personas representantes de la Comunidad Autónoma de Euskadi serán: la persona titular de la Subdirección de Producción y Análisis Estadístico de Eustat y la persona responsable del Servicio de Asesoría Jurídica. En cuanto a la segunda, se sobreentiende que se refiere a la Asesoría Jurídica del Eustat, pero recomendamos contemplarlo expresamente.

Sexta. Vigencia.

Esta cláusula regula la eficacia, vigencia y publicidad del convenio, por lo que proponemos sustituir el título de la misma por “Eficacia, vigencia y publicidad”. De esa manera, además, quedaría mejor integrado el segundo párrafo relativo a la publicidad.

Por otra parte, no entendemos la segunda parte del primer párrafo, por lo que consideramos importante su revisión y eventual corrección: “[este convenio] resultará eficaz el XX.XX.XXXX, siendo esta fecha la correspondiente al día posterior a la finalización de la vigencia del convenio suscrito por los firmantes en fecha 12.06.2026”.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, se puede considerar que el contenido del proyecto de Convenio se ajusta a las prescripciones de la LRJSP, y las de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

D. Procedimiento

Por lo que respecta la tramitación, deben cumplirse las previsiones que, en aras de la efectiva transparencia de los actos del sector público, introducen los apartados segundo y sexto del artículo 33 de la Ley 3/2022, del Sector Público Vasco. Ello lleva a que las razones por las que se suscribe el convenio deban ser objeto de publicidad activa, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el convenio. Además, habrá de publicarse en el registro de convenios en vigor (en el País Vasco) y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos.

En relación con los datos que, como mínimo, debe contener el registro de convenios a que, en concreto, se refiere el artículo 66 del Decreto 144/2017, de Regulación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ha de señalarse que, por razones de congruencia con la nueva normativa aprobada, dichos datos debieran extenderse también a la organización personificada que, en su caso, pudiera contemplarse con base al inciso e) del apartado 4 del artículo 33 de la Ley del Sector Publico Vasco (la comisión de seguimiento).

Expuesto lo anterior, y dada la exposición que a este respecto se hace en el Informe Jurídico Departamental, es de considerar, por brevedad, la remisión integra de nuestro parecer a lo allí informado. Ahora bien, en dicho informe se echa en falta una referencia al previo, y preceptivo, requerimiento de autorización del Consejo de Gobierno en favor la directora general de Eustat-Instituto Vasco de Estadística, para suscribir el este proyecto de Convenio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

No podemos concluir este informe sin señalar la conveniencia, por seguridad jurídica, de que este Convenio de Colaboración sea informado por Delegada de Protección de Datos, a tenor de que el mismo implica la continua cesión de datos y flujo de información, que se producirá como consecuencia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las Administraciones intervinientes, así como a la utilización de la información obtenida (datos referidos a la identificación y condición sexual o de género, o de salud de las personas), al objeto de introducir aquella formula que mejor responda a las finalidades perseguidas por el presente Convenio de Colaboración.

CONCLUSIÓN

Por todo lo antedicho consideramos que el Proyecto de convenio objeto del presente informe, atendidas las observaciones realizadas, es conforme a la legalidad.

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

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