



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE MODELO DE CONVENIO ENTRE EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO VASCO Y LOS AYUNTAMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN Y FINANCIACIÓN DE OBRAS.

85/2025 IL – DDLCN

AAAA_RES_1194/25_08

INTRODUCCIÓN.

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

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1.b del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

II. LEGALIDAD.

1.- Objeto del expediente.

A este respecto, el expediente que se remite para su informe es un modelo o convenio tipo a cuyo contenido posteriormente se ajustarán proyectos de convenio concreto, reiterando su contenido, con la finalidad, según se deduce de lo manifestado en el informe jurídico departamental, de que, en la tramitación de éstos, se pueda omitir la emisión del correspondiente informe de legalidad.

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



Hemos de recordar que la función de asesoramiento jurídico a través de informes de legalidad, emitidos por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se efectúa dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco. Así, la preceptividad del informe del Servicio Jurídico central se basa en la necesidad de valorar jurídicamente un "proyecto de convenio" (artículo 13.1 del Decreto 144/2017)

En este sentido, en el artículo 13.2 a) del citado Decreto se requiere, entre otros aspectos, la remisión del "texto definitivo de la iniciativa". Por ello, el ejercicio correcto de la función de asesoramiento en la tramitación de convenios requiere que conste el propio convenio que se pretende celebrar.

En el presente caso, como hemos adelantado, se remite un modelo de convenio y el informe departamental fundamenta esta posibilidad en las previsiones contenidas tanto en el artículo 50.1 a), en realidad artículo 50-2.a), de la Ley 40/2015 como en el artículo 13.5 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

El artículo 13.5 del Decreto 144/2017 afirma:

"Se exceptúa, igualmente, la preceptividad de emisión de dicho informe cuando el convenio a celebrar se limite a reproducir convenios vigentes o que se celebran periódica o reiteradamente y que, por tal condición, hayan sido previamente informados por el Servicio Jurídico Central, cuando las modificaciones introducidas se circunscriban a actualizar la identidad de las personas que representen a las partes firmantes o a renovar los plazos previamente establecidos. A estos efectos, la actualización o modificación de las cantidades dinerarias consignadas en los convenios precedentes tampoco se considerará una modificación que impida la aplicación de esta excepción, siempre que el Convenio esté sujeto al control económico normativo de la Oficina de Control Económico."

Por lo tanto, es evidente que de la literalidad del precepto ("convenios vigentes o que se celebran periódica o reiteradamente") se extrae que el Decreto permite que, cuando un convenio reproduzca otros previamente informados, esté

excluido de informe de legalidad, siempre y cuando las únicas alteraciones sean cambios de representantes, de plazos o de cantidades (siempre bajo control económico).

Por lo tanto, en principio, el trámite de la remisión del proyecto de convenio concreto no es sustituible por la remisión de un documento meramente formal o instrumental al que se ajustarán futuros convenios. El informe de legalidad, en principio, debería recaer sobre el texto que se pretende firmar, no sobre un modelo abstracto o formulario genérico.

Ahora bien, tal y como recuerda el informe jurídico departamental, el artículo 50-2.a), de la Ley 40/2015 permite, para la suscripción de convenios por la Administración General del Estado, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, la posibilidad de no solicitar este informe cuando el convenio se ajuste a un modelo normalizado que haya sido informado previamente por el servicio jurídico correspondiente. Podemos plantearnos si el citado precepto es de aplicación en el caso que nos ocupa, dada su literalidad refiriéndose a la “Administración general del Estado”.

En este sentido, no podemos pasar por alto que en el apartado primero de la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se contiene una declaración expresa de este precepto como de carácter básico.

Además, hemos de tener en cuenta que, tal y como se reconoce en la exposición de motivos de la Ley, la regulación sobre los convenios interadministrativos tiene su motivación en la situación puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010, en el que se denunciaron las insuficiencias y problemas de la regulación, entonces vigente, de los convenios administrativos, proponiéndose soluciones.

Así, mediante su Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010, el Tribunal de Cuentas formuló una Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración “*por las Administraciones Públicas*”. Esta es asumida por las Cortes Generales mediante Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (BOE núm. 64 de 15 de marzo de 2013), en la que se insta al Gobierno a promover las modificaciones normativas propuestas por el Tribunal de Cuentas en el referido Dictamen y aplicable a todas las Administraciones públicas.

Por lo tanto, podemos concluir que, aunque no existe previsión normativa autonómica expresa sobre un “informe de legalidad previo” que supla el informe individual de cada convenio, sí existe base legal o procedural, conforme a la legislación básica, para la utilización de un modelo normalizado para futuros proyectos de convenio, para lo cual es evidente que debe ser informado por el Servicio jurídico Central.

Esto concuerda con la interpretación que este Servicio Jurídico Central viene haciendo de la posibilidad prevista en el artículo 13.5 del Decreto 144/2017.

Así, esta posibilidad es admisible cuando se remita como sustituto del proyecto concreto porque el contenido del formulario corresponde exactamente a un modelo validado para su uso reiterado o periódico.

Y una vez ese modelo, como texto cerrado, haya sido previamente informado por el Servicio jurídico central, para que pueda aplicarse la excepción prevista en el artículo 13. 5 del Decreto 144/2017, las modificaciones en los futuros proyectos de convenio deben limitarse a la identificación de las partes (con cambios en los nombres de los interlocutores) o los plazos. Es decir, para posteriormente poder invocarse y aplicarse la excepción normativa, el “convenio-formulario” debe incorporar todos los elementos de los convenios que se van a

firmar de tal forma que haga innecesarios sucesivos informes sobre cada nuevo convenio.

Por eso, el examen de la incorporación de estos aspectos es lo que debe constituir el objeto del presente informe de legalidad.

2.- Contenido del texto.

Como hemos adelantado, el documento es un modelo de borrador de convenio de colaboración entre el Departamento de Educación del Gobierno Vasco y un ayuntamiento, para la ejecución y financiación conjunta de obras en edificios donde funcionan centros docentes públicos.

A. Competencias y fundamento legal.

El convenio identifica con claridad las competencias en que se fundamenta la actuación de cada parte: el municipio en materia de conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios educativos y el Departamento de Educación en la construcción de edificios y gestión de inversiones educativas. Esto está expresamente previsto en la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, y se recoge en el propio convenio en los antecedentes y la estipulación primera.

En él se recoge la posibilidad de suscribir convenios de cooperación para la eficiente gestión de obras educativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y en la normativa básica estatal y autonómica

B. Contenido mínimo del convenio

1. Objeto y naturaleza jurídica del convenio (cláusula primera):

El convenio establece de forma clara y expresa su objeto: "*regular las condiciones para la ejecución y financiación de las obras correspondientes al Proyecto [*****]*". Cumple con el art. 47 Ley 40/2015 sobre definición y tipos de convenios, y art. 54 Decreto 144/2017.

Se recoge la naturaleza administrativa del convenio y su sumisión al derecho administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa, acorde con lo que exige la Ley 40/2015.

2. Identificación de las partes. (cláusula segunda y título)

Se cumple lo establecido en el artículo 49 a) de la Ley 40/2015. Sin embargo, frecuentemente se recurre a la utilización del instrumento convencional entre partes inadecuadas, y en el presente caso estamos ante este supuesto ya que debe advertirse que los convenios se celebran entre personas jurídicas.

Es evidente que el Departamento de Educación, como cualquier otro Departamento del Gobierno, carece de personalidad jurídica. Ésta sólo la ostenta la Administración en su conjunto (art. 53 de la Ley de Gobierno: "*La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (...) actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única...*" (aunque el texto definitivo habla de "responsabilidad", lo que se debe no a una asunción de las posturas de la doctrina alemana al respecto sino a un error que no fue corregido en su día como se pone de manifiesto si se coteja con el texto en euskera) y su voluntad para establecer relaciones jurídicas se forma en el Consejo de Gobierno.

Por consiguiente, el convenio que nos ocupa debería ser entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco o, si se prefiere, entre el Gobierno Vasco (entendido como Administración General) y el Ayuntamiento correspondiente.

Tanto el título de los futuros convenios, como las cláusulas en las que se mencionen a las partes, deberán ser modificadas de acuerdo con lo afirmado anteriormente respecto al Departamento de Educación.

3. Antecedentes y habilitación competencial.)

El convenio incluye una exposición de antecedentes exhaustiva sobre el reparto de competencias educativas y la habilitación legal de las partes para suscribir el acuerdo, cumpliendo las exigencias de motivación y habilitación exigidas. (Ley 40/2015-art.49.b.)

4. Compromisos de las partes y objeto de las obras. (cláusula segunda y quinta)

Se detallan expresamente los compromisos y obligaciones de cada Administración, y se aportará una descripción específica de las obras, incluyendo un anexo con el proyecto técnico, lo que cumple con lo exigido en cuanto a claridad y especificidad del objeto y las prestaciones vinculadas. (Ley 40/2015-art.49.c)

5. Régimen económico y forma de pago. (cláusula tercera)

Establece con claridad la necesidad de indicar la aportación económica máxima de cada administración, el porcentaje de financiación y el procedimiento de liquidación y justificación del gasto (facturas, certificaciones, memoria), conforme exigen la Ley 40/2015. (Ley 40/2015-art.49.d).

6. Control y seguimiento. (cláusula sexta)

Se prevé la constitución de una comisión de seguimiento, con representantes designados de ambas partes, para resolver incidencias, impulsar

la ejecución y garantizar el correcto cumplimiento, función exigida por la Ley. (Ley 40/2015-art.49.f).

7. Comunicación de incidencias, coordinación e información. (cláusula sexta)

Incluye el compromiso de comunicación mutua de incidencias, de facilitar información y colaboración recíproca, lo que cumple los principios generales de buena administración y cooperación previstos en la Ley 40/2015. (Ley 40/2015-art.140).

8. Vigencia, prórroga y extinción. (cláusulas séptima y octava)

El convenio fija un periodo de vigencia determinado, la posibilidad de prórroga justificada y el régimen de extinción, conforme a las causas de cumplimiento, imposibilidad o incumplimiento, todo ello ajustado a la Ley 40/2015 y al régimen de los convenios administrativos. (Ley 40/2015-art.49.h y art. 51).

9. Régimen jurídico supletorio. (cláusula novena)

Establece la sujeción al derecho administrativo y la aplicación supletoria de la Ley 40/2015, con remisión expresa para lo no previsto en el texto, en línea con el estándar legal aplicable. (Ley 40/2015-art.49).

10. Firma y representación. (cláusula novena)

El convenio prevé la firma por duplicado por los representantes de ambas partes, en fecha y lugar determinados, cumpliendo los requisitos formales de perfección de los convenios públicos. (Ley 40/2015-art.47).

11. Previsión de anexos técnicos. (cláusula tercera)

Se acompañará un Anexo I con el proyecto técnico de ejecución de obra, cumpliendo la necesidad de incorporar la documentación técnica mínima exigible para la ejecución del objeto del convenio. (Ley 40/2015-art.49.c).

12. Régimen de justificación y documentación. (cláusula quinta)

El convenio prevé las obligaciones de justificación, conservación de documentación, liquidación final e inspección, conforme a lo exigido por la normativa administrativa y presupuestaria (control financiero, memoria final, facturas, etc.), en línea con Ley 40/2015. (Ley 40/2015-art.49.e).

13. Procedimiento de resolución de conflictos.(cláusula sexta)

Establece la competencia de la comisión de seguimiento para resolver interpretaciones y, subsidiariamente, el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa, en línea con lo exigido por la legislación básica. (Ley 40/2015-art.49.f, 52).

III. CONCLUSIÓN.

El borrador de modelo de convenio analizado cumple con los requisitos legales y formales establecidos tanto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, como en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, para la elaboración y suscripción válida de convenios administrativos entre Administraciones Públicas.

No se detectan apartados que incumplan la normativa aplicable.

Este es mi informe que emito y someto a otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de su firma digital.