



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES, EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA Y LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA, UNIVERSIDADES Y FORMACIÓN PROFESIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA, PARA EL DESARROLLO DE FORMAS INSTITUCIONALES DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE HOMOLOGACIÓN Y CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS Y ESTUDIOS EXTRANJEROS EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS.

**95/2025 IL - DDLCN
NBNC_CCO_5750/25_08**

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Aprendizaje e Innovación del Departamento de Educación del Gobierno Vasco solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad relativo a la propuesta de convenio entre el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, el Departamento de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Departamento de Educación y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Consejería de Educación, Ciencia, Universidades y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Galicia, para el desarrollo de formas institucionales de cooperación en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias.

Junto con la solicitud de informe obran en el expediente administrativo:

- Propuesta de convenio entre el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, el Departamento de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Departamento de Educación y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Consejería de Educación, Ciencia, Universidades y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Galicia, para el desarrollo de formas institucionales de cooperación en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias.

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



- Memoria justificativa y económica del convenio.
- Informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios.
- Memoria económica complementaria.
- Solicitud de informe OCE.
- Informe en materia de protección de datos sobre el convenio.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En relación, ambos, con el artículo 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 Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo el artículo 14.1.a) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. LEGALIDAD

1.- Objeto del convenio

Nos encontramos ante un convenio, a suscribir entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi a través del Departamento de Educación, y el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, el Departamento de Educación y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Consejería de Educación, Ciencia, Universidades y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Galicia, para el desarrollo de formas institucionales de cooperación en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias.

Así, en la cláusula primera del convenio, relativa al objeto, se recoge lo siguiente:

“Este convenio tiene por objeto establecer el marco de colaboración que permita al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, al Departamento de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al Departamento de Educación y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Cataluña y a la Consejería de Educación, Ciencia, Universidades y Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de Galicia, desarrollar formas institucionales de

cooperación en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias.”

2.- Naturaleza jurídica del convenio

Se trata el presente de un convenio administrativo de conformidad, con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). El artículo 47 de esta ley, contiene tanto la definición como los tipos a los que se deben corresponder los convenios que suscriban las Administraciones Públicas. En el caso que nos ocupa, estamos ante un convenio suscrito entre cuatro Administraciones Públicas, de un lado la Comunidad Autónoma de Euskadi, y del otro, la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de Cataluña, y la Comunidad Autónoma de Galicia.

En la cláusula octava del convenio, relativa al régimen jurídico aplicable y orden jurisdiccional competente, se hace referencia a la naturaleza administrativa del convenio.

Asimismo, es preciso hacer referencia a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, aplicable al caso que nos ocupa, dado que los principios de actuación que en ella se establecen son de aplicación a todo el sector público vasco.

La citada Ley del Sector Público Vasco regula, en su artículo 33, los convenios de colaboración con el siguiente tenor literal:

“Artículo 33. Convenios de colaboración.

1. La Administración general de la Comunidad Autónoma podrá suscribir convenios de colaboración con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno.

2. Las entidades de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán asimismo suscribir los convenios de colaboración con otras administraciones públicas a los que se refiere el presente artículo, actuando en tal caso conforme al régimen jurídico que les corresponda. En todo caso, las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo, deberán ser objeto de publicidad activa.

3. Los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales.

4. Los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar, cuando proceda en cada caso:

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

b) La competencia que ejerce cada administración.

c) Su financiación.

d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar.

e) La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

f) El plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad y régimen de prórroga que se establezca.

g) La extinción por causa distinta al agotamiento del plazo de vigencia, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

5. En dichos convenios se podrán crear órganos mixtos de vigilancia y control, encargados de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

6. Los convenios de colaboración se publicarán en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos.”

A su vez, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, define los convenios en su artículo 54.1 como: “Los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos autónomos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

3.- Competencia

En lo relativo al título competencial sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la Administración General de Euskadi, a través del Departamento de Educación, nos remitimos a lo señalado en el informe jurídico.

En primer lugar, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco establece en el artículo 16 que, en aplicación de lo dispuesta en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30^a de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

En este sentido, la Constitución Española, en su artículo 149.1.30.^a, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Las funciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de enseñanza universitaria fueron traspasadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante el Real Decreto 893/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias).

El 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, atribuye al Departamento de Educación las facultades que se derivan del Estatuto de Autonomía en relación con las enseñanzas, tanto de régimen general como especial, con inclusión de sus diversas etapas y niveles en la educación no universitaria.

Por su parte, el Decreto 381/2024, de 19 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, establece, en su artículo 14, como funciones atribuidas a la Dirección de Aprendizaje e Innovación, entre otras, las de *“en lo que concierne al ámbito de las enseñanzas no superiores, de formación profesional y de otras titulaciones superiores no universitarias del nivel MECES 1, la expedición de Títulos académicos y profesionales de Enseñanzas, la homologación de estudios extranjeros, el reconocimiento de firmas de documentos académicos para su posterior legalización, así como el Registro de títulos y credenciales de homologación de la CAPV”*.

En cuanto a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, tal como consta en la memoria justificativa aportada, a pesar de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª, las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia han asumido las competencias relativas a la regulación y administración de la enseñanza, tal y como se recoge en sus estatutos de autonomía.

Por un lado, por medio del Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre; el Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre; y el Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, se traspasaron las funciones y servicios en materia de enseñanza a la Comunidad Autónoma del País Vasco, a la Generalitat de Cataluña y a la Comunidad Autónoma de Galicia, respectivamente.

Asimismo, mediante el Real Decreto 1319/2008, de 24 de julio; el Real Decreto 1388/2008, de 1 de agosto; y el Real Decreto 893/2011, de 24 de junio, se traspasaron a dichas comunidades autónomas las funciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, de acuerdo con las tablas de equivalencia vigentes en cada momento o, en su caso, de los criterios generales y tablas de correspondencia elaboradas por el Ministerio de Educación.

Por otra parte, y en atención a las funciones que atribuye al Departamento de Educación el artículo 12 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, compete a la consejera de Educación elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de acuerdo.

En lo relativo a la suscripción del convenio, ésta debe ser aprobada por el Consejo de Gobierno, al participar en el mismo un órgano constitucional del Estado (en este caso un Ministerio del Gobierno de España) y otras dos Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55.1 a) 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 de Euskadi se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte a otra autoridad.

En el caso de que se optara por la decisión de que fuera una autoridad distinta del Lehendakari, deberá incorporarse al expediente una propuesta biligüe de acuerdo del Consejo de Gobierno, facultando la firma de este convenio a dicha autoridad.

En este caso, al no constar que el Consejo de Gobierno faculte a una autoridad distinta del Lehendakari, será este el competente para ello.

Por último cabe señalar que la facultad de las demás partes firmantes deberá ser acreditada y dejar constancia de ello en el expediente.

4.- Contenido del convenio

En este punto se pasa a realizar el análisis material del contenido del convenio.

Antes de nada, cabe destacar que la tramitación ante el Consejo de Gobierno del convenio debe ser realizada en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se desprende del artículo 57 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En el expediente únicamente consta la versión en castellano.

El convenio contiene una parte de “reunidos”, otra de “exponen” con cinco apartados, doce cláusulas, y un anexo. Con esa estructura, se aborda el siguiente contenido: objeto del convenio; aplicación para la consulta de los datos identificativos de los expedientes; medidas de seguridad para evitar duplicidades y falsificaciones; tratamiento y protección de datos; ausencia de coste; Comisión Técnica; confidencialidad; régimen jurídico aplicable y orden jurisdiccional competente; modificación del convenio; vigencia del convenio y entrada en vigor; extinción y resolución del convenio y publicidad. Y, en el anexo, Acuerdo de corresponsabilidad en el tratamiento de datos personales.

En cuanto al contenido mínimo de los convenios, este aparece regulado en el artículo 49 LRJSP, que señala que el contenido esencial debe incluir al menos los siguientes apartados:

- “a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.*
- b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.*
- c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.*
- d) Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*
- e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes*

y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.

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

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

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

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

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

Además del mencionado contenido mínimo, el artículo 33.4 e) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, añade que en los convenios conste, cuando proceda: *"la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión."*

El convenio que nos ocupa incluye:

- Los sujetos firmantes, su capacidad jurídica, y la competencia con la que actúan los firmantes, que aparecen recogidas en la parte "reunidos" y "exponen" del convenio.
- El objeto del convenio se recoge en la cláusula primera.
- Los compromisos y obligaciones de las partes que suscriben el convenio aparecen recogidos en las cláusulas segunda y tercera, en la cuarta el tratamiento y protección de datos (puesta en relación con lo establecido en el Anexo del convenio), y en la séptima la obligación de confidencialidad. En lo relativo a los compromisos económicos, la cláusula quinta, relativa a la ausencia de coste, señala que el convenio no conllevará contraprestación económica alguna para las partes; y las

actividades, aplicaciones y desarrollos informáticos previstos en el mismo tampoco supondrán gasto alguno, ni darán lugar a repercusión presupuestaria de ningún tipo.

- En cuanto a los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, estos se recogen en la cláusula sexta relativa a la “Comisión Técnica”.

Cabe indicar que el convenio no hace mención al sistema de aprobación de los acuerdos de la Comisión Técnica, y se remite a lo dispuesto en la sección 3.ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por tanto estaremos a lo dispuesto en el artículo 17.5 de la LRJSP:

“5. Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos. (...)”

- La cláusula octava recoge el régimen jurídico aplicable y el orden jurisdiccional competente.
- El régimen de modificación del convenio se recoge en la cláusula novena.
- El plazo de vigencia y la entrada en vigor del convenio se indican en la cláusula décima, y en ella se establece que tendrá una vigencia de cuatro años y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga, por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.
- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento y el régimen de resolución del convenio se recogen en la cláusula undécima.
- La cláusula duodécima se dedica a la publicidad.
- Por último, figura un Anexo relativo al acuerdo de corresponsabilidad en el tratamiento de datos personales.

Atendiendo a la necesidad de que el convenio recoja la posibilidad de una organización personificada para su gestión, entendemos que en el presente caso ya se prevé la constitución de la Comisión Técnica, que figura en la cláusula sexta del convenio, y podemos considerar dicha comisión como una

organización personificada, a los efectos dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33.4 e) de la Ley del Sector Público Vasco.

En conclusión, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, el convenio cumple con el contenido mínimo que exige la normativa.

5.- Tramitación

El artículo 50.1 de la LRJSP, enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, estableciendo lo siguiente:

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

En el expediente figuran dichos documentos, así como los demás exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En lo relativo al impacto económico, constan en el expediente dos memorias económicas, una primera y una complementaria. En el convenio ya queda constancia de que no conllevará contraprestación económica alguna para las partes; sin embargo, en la citada memoria económica complementaria se añade lo siguiente: *“el convenio que se tramita carece de contenido económico y la colaboración que se pretende desarrollar entre las distintas administraciones intervinientes en el mismo se realizará con los medios informáticos existentes en el Departamento de Educación, sin que se vaya a incurrir en gastos específicos como consecuencia de la firma del convenio.”* Además, se ha solicitado informe a la Oficina de Control Económico.

Asimismo, de conformidad con lo señalado en el art. 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha de hacerse pública: *“b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas”*. Información que, para ello, deberá subirse al Portal de Transparencia Legegunea.

Por último, consta en el expediente el Informe en materia de protección de datos relativo al convenio, emitido por la Delegada de Protección de Datos de

la Administración Pública de la CAE, a solicitud del Departamento de Educación. Dicho informe llega a las siguientes conclusiones:

- I.** Concorre un tratamiento de datos personales protegido dentro del ámbito de aplicación material de la normativa de protección de datos.
- II.** La base jurídica del tratamiento es el ejercicio de poderes públicos, lo cual se recoge correctamente en el convenio.
- III.** Los diferentes roles jurídicos en materia de protección de datos se recogen correctamente en el convenio.
- IV.** Las obligaciones de los corresponsables del tratamiento se recogen correctamente en el convenio.
- V.** Las medidas de seguridad previstas en el convenio son las exigibles y esperadas para el sector público, siendo recogidas correctamente en el convenio.
- VI.** El convenio cumple los requisitos exigidos en materia de protección de datos.

III. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de convenio.

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

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

