



INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO VASCO, LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA Y EL INSTITUTO DIOCESANO ESTANISLAO J. DE LABAYRU

40/2016 IL

I. ANTECEDENTES

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

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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, en relación con lo dispuesto en el artículo 13. c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia.

Se acompañan un conjunto de documentos del proceso seguido en la elaboración y tramitación de la iniciativa proyectada, tales como la (1) Resolución de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura que aprueba la suscripción del citado convenio y la concesión de una subvención nominativa destinada a financiar el objeto que sustenta la colaboración entre las instituciones firmantes al que se adjunta, a modo de Anexo, el proyecto de Convenio de Colaboración que informamos, (2) una memoria de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura justificativa de la necesidad de establecer un instrumento convenido que procure una financiación pública para sostener los programas de actuación de la entidad denominada Labayru Ikastegia, así como (3) la Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura que aprueba conceder una subvención nominativa que asciende a 118.270

Euros con cargo a los presupuestos públicos de la CAE para el ejercicio 2016 a la entidad Labayru Ikastegia.

II. OBJETO

Los antecedentes del borrador estudiado, además de la cláusula primera, ilustran a la perfección el objeto último que rige la necesidad de establecer un ámbito de actuación conjunto entre las dos Administraciones Públicas firmantes y Labayru Ikastegia. En este sentido, el marco de relaciones apuntado bajo la forma convenida trata de garantizar, por un lado, una financiación a medio plazo -4 años- para que la Labayru Ikastegia desempeñe con estabilidad y seguridad los programas acordados y afronte sus gastos corrientes y, de otro, articular los compromisos adquiridos por las partes y establecer el procedimiento y la composición de la comisión de seguimiento que registrará las actuaciones insertas bajo las condiciones de esta subvención.

III. LEGALIDAD

A.- Convenio de colaboración

Los términos en los que se concreta el contenido de las bases de colaboración y coordinación entre Labayru Ikastegia y las Administraciones Públicas firmantes se presenta bajo la denominación de contrato de colaboración.

Sea cualesquiera la denominación del instrumento que se emplee, lo cierto es que lo que se pretende es la **configuración de un marco estable de financiación**, en el que se asegure una garantía de actividad futura de la institución para un periodo determinado -2016/2019- que ya viene operando desde hace muchos años, a cambio del establecimiento de unos objetivos de carácter genérico –financiar programas del ámbito de la lexicografía y aquellos cuyo objeto es impulsar el Corpus del euskera vizcaíno- no sujetos a ningún mecanismo de evaluación conocido.

Si, en cambio, resulta más explícito y, por tanto, más expresivo de la verdadera esencia del texto informado, en lo que concierne a las cuestiones ligadas al método de fijación y modo de hacer efectiva la subvención.

B.- Convenio con contenido subvencional:

Tal y como hemos expuesto, uno de los puntos clave de la plasmación escrita de los compromisos que adoptan las partes para los fines transcritos, es instrumentar una financiación pública estable que en el caso que examinamos cristaliza en forma de **subvención nominativa**, de las reguladas en el art. 49.6 de la Ley 1/1997, de 11 de noviembre, sobre cuyos detalles da buena cuenta la estipulación cuarta del borrador analizado.

Ciertamente, la legislación autonómica correspondiente no prevé que los procedimientos de concesión de subvenciones finalicen de modo convencional, en el sentido del artículo 88 LRJ-PAC; tampoco se recoge expresamente que las subvenciones se formalicen o instrumenten mediante un convenio, pero es una práctica ampliamente seguida, amparada en la libertad general de la Administración para llegar a acuerdos con terceros. Sí se reconocen, sin embargo, de forma expresa las subvenciones canalizadas a través de convenios, en el ámbito de la Administración del Estado, como se observa en el art. 28.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (precepto no declarado como legislación básica) a propósito de la regulación que instituye sobre el procedimiento de concesión directa de las subvenciones de las que forman parte las asignadas nominativamente en los Presupuestos Generales, según el art. 22.2 a) de la citada Ley que, en este aspecto, sí constituye legislación básica.

Es habitual, por tanto, que los procedimientos que se siguen para la concesión de ayudas y subvenciones desemboquen en la formalización de convenios entre la entidad concedente y el beneficiario.

Es factible que el convenio formalice una subvención concertada o consensuada, en cuya concreta configuración de su régimen han intervenido activamente los convenientes, lo que constituye el título que recoge e integra el concreto régimen que configura el conjunto de derechos y obligaciones que, por razón de la subvención, se establece entre las partes.

Este tipo de convenios tienen una operatividad razonable en las subvenciones Nominativas y Directas que no cuentan con unas bases reguladoras previas, y que requieren que, en el marco de la regulación legal general, se especifique el concreto régimen y los concretos términos de la relación subvencional entre concedente y beneficiario, y que por alguna razón hace necesario el concurso activo del beneficiario.

Éste es, en definitiva, el contexto en el que parece enmarcarse el compromiso financiero de las Administraciones firmantes y el cumplimiento de las obligaciones que asume Labayru Ikastegia, por lo que parece recomendable su reconducción hacia esta tipología de instrumentos relacionales y de consenso, más ajustado al marco que se pretende implantar.

Si nos movemos, por tanto, en el ámbito de los convenios, expondremos algunas notas consustanciales a este instrumento cuando se asocia a la concesión de una subvención, en este caso nominativa.

El hecho de que los convenios no sean propiamente una modalidad de concesión de ayudas y subvenciones sino una forma de instrumentarlas implica que la concesión, que es un acto administrativo unilateral, sea un requisito previo al convenio, que justifica precisamente la suscripción de este último. La subvención existe desde el acto de concesión, mientras que el convenio, además de que su firma por el beneficiario sirve para acreditar la aceptación de la subvención, es requisito de su eficacia en cuanto que contiene muchas veces los elementos legalmente exigibles a cualquier subvención (plazos de ejecución de la actividad o de justificación del gasto, supuestos de reintegro, etc). Consecuentemente, la previsión de que la subvención se instrumente por un convenio debe estar contenida en el acto de concesión de la subvención, lo que encontramos en la Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura que concede la subvención a la que acompaña a modo de Anexo las estipulaciones del convenio que informamos.

Teniendo en cuenta que el ámbito subjetivo del convenio comprende entidades previstas en la Norma 3ª de las Normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción y seguimiento de los mismos (*aprobadas por Consejo de Gobierno en Sesión de 9 de enero de 1996*) como es la Diputación Foral de Bizkaia, ha de concluirse que se reserva al Consejo de Gobierno la

competencia para autorizar la suscripción, la prórroga no tácita y la denuncia de un convenio como el que nos ocupa.

En lo que se refiere a la Administración General de la CAE, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte a otra autoridad (Norma 9). Si bien no se anexa documento alguno relacionado con la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno, constatamos la intervención del Viceconsejero de Política Lingüística del Gobierno Vasco como apoderado para otorgar el consentimiento necesario en nombre del Consejo de Gobierno.

C.- Contenido de las estipulaciones:

Se encuentra ausente un mecanismo que permita aumentar o rebajar la financiación en función del grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos con la entidad financiada (no ha de confundirse este requisito con el sistema de reintegro de las cantidades percibidas en caso de incumplimiento de la estipulación octava, inherente a todo régimen subvencional). Objetivos a desarrollar por el Instituto que no se concretan ni mucho ni poco en el texto analizado, sino que se remiten a un plan actuación de los programas que se vayan a realizar en el ejercicio siguiente (cláusula 3.2). Tampoco se marcan los criterios o variables de evaluación de los mismos, pues se delega la valoración de cumplimiento de objetivos en la Comisión de Seguimiento.

Encontramos una previsión sobre aumento de fondos por parte de las administraciones públicas, de manera conjunta o individual, en el apartado 5.4 para financiar lo que denomina “programas de naturaleza extraordinaria”. No se ofrecen pistas que ayuden a determinar la naturaleza extraordinaria de un programa, aunque parece adivinarse que serán programas concebidos al margen de aquellos que debe enviar la Comisión de Seguimiento para satisfacer los requisitos de cumplimiento de la subvención ya otorgada (cláusula 3.1.b). A este respecto, cabe añadir que también se desconoce el modo en el que ha de materializarse la financiación excepcional a la que se hace referencia, configurándose una cláusula carente de toda transparencia.

IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, no se advierten objeciones de legalidad que impidan informar favorablemente el borrador del convenio de colaboración al que nos referimos, si bien hemos encontrado algunos extremos que habrían de ser mejorados y completados.

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