



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA Y LA FUNDACIÓN EMPIEZA POR EDUCAR (EXE) PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA PILOTO DE INNOVACIÓN PEDAGÓGICA EN RELACIÓN CON EL MÁSTER UNIVERSITARIO EN FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y ENSEÑANZA DE IDIOMAS

68/2016 IL

ANTECEDENTES

Por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, con fecha 31 de mayo de 2016, 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 convenio de colaboración de referencia.

Junto con la propuesta de Acuerdo de colaboración, obra al expediente administrativo una memoria justificativa y un informe evacuado por la asesoría jurídica departamental. Asimismo, consta la elaboración de una propuesta de Acuerdo que se someterá al Consejo de Gobierno, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en las normas adoptadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, en materia de Convenios (así se consideran los instrumentos de cooperación o colaboración) que deben ser autorizados por el mismo.

El presente dictamen 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.

Asimismo, el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia es habilitador de la competencia para la emisión del presente informe.

OBJETO

El objeto del convenio sometido a informe es el desarrollo del programa piloto que plantea testar un modelo de inducción a la profesión docente en colaboración con el Máster Universitario en Formación del Profesorado de la UPV/EHU y que ha sido escogido por la Comisión Europea dentro de la convocatoria EACEA 30/2014 KA3-Supprt for Policy Reform-Initiatives for Policy Innovation-Policy Experimentation in School Education Sector, que busca innovar en políticas de atracción y de inducción del profesorado.

LEGALIDAD

1.-Naturaleza jurídica.

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras han adoptado la forma de los convenios regulados en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. A ello no obsta la intervención de la Fundación Empieza por Educar (EXE), por lo que vamos a ver a continuación.

Los convenios administrativos son negocios jurídicos de Derecho Público y de carácter *intuitu personae* que celebran las Administraciones y entes públicos en pie de igualdad, con el fin de satisfacer las necesidades derivadas de la colaboración administrativa.

En el caso de que la Administración sea una de las partes del convenio, la relación jurídica adquiere un carácter público que obliga a aplicar las normas administrativas.

El convenio se utiliza para conseguir un fin común. Cuando una de las partes es una Administración Pública, dicho fin ha de encontrarse amparado por una norma. Además, es necesario que el fin que se persigue no se pueda conseguir mediante un contrato, ya que en ese caso habría que aplicar la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas.

Es cierto que tanto los convenios de colaboración como los contratos administrativos son instrumentos adecuados para la realización de funciones administrativas y, por este motivo, los principios establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se aplican a los convenios de colaboración para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso del contrato administrativo, la actividad desarrollada en los convenios no se manifiesta en una contraposición de intereses, sino que se trata de una actividad y una gestión que se pretende encauzar en una determinada dirección mediante un simple reparto de tareas, lo cual permite que la Administración participe en la financiación de dicha actividad o que, incluso, esta financiación sea llevada a cabo por otra entidad a través del patrocinio.

El objeto del convenio no consiste en la ejecución material de una prestación a cambio de un precio, ni se puede identificar a una de las partes del convenio como órgano de contratación, “cliente” que encarga, y a la otra como contratista que ejecuta. Las partes no tienen interés patrimonial sino que se trata de establecer una colaboración institucional para llevar a cabo una actuación en respuesta de objetivos compartidos. El objeto del convenio no se traduce en prestaciones y contraprestaciones de las partes y no consiste en la financiación de un proyecto sino en la realización del mismo, de tal forma que, todas las partes contribuyen al desarrollo del proyecto poniendo en común los datos, conocimientos y elementos personales y materiales con que cuentan.

Además, no tiene por qué tratarse de dos partes necesariamente, pueden ser varias, como sucede en el supuesto que nos ocupa.

Por estos motivos, el TR de la Ley de Contratos del Sector Público excluye de su ámbito de aplicación los siguientes convenios:

1º. *Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.*

2º. *Los convenios que, 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 el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.*

Asimismo, es importante destacar que la búsqueda de la colaboración con los particulares no elimina las potestades administrativas ni libera a la Administración de los límites que el principio de legalidad impone a su actuación.

Todas estas consideraciones permiten reconocer en el convenio de colaboración que celebra una Administración Pública con otra entidad una evidente naturaleza administrativa por lo que, en consecuencia, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer las cuestiones litigiosas que puedan surgir de su interpretación y cumplimiento (art. 8.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

El principio de colaboración, conforme dispone el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, rige las relaciones entre las Administraciones Públicas. Este principio de carácter general es también aplicable a las relaciones de colaboración que, en virtud de un convenio, las Administraciones Públicas puedan entablar con otras entidades de carácter privado.

Con arreglo a la Ley de Contratos del Sector Público, las Administraciones Públicas pueden celebrar convenios de colaboración, además de con otras Administraciones Públicas, con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

La propuesta de colaboración que nos ocupa se juzga razonable y necesaria en aras a la consecución del objeto descrito más arriba.

2.- Consideraciones jurídicas.

- **Capacidad de las partes para la suscripción del convenio específico de colaboración.**

Teniendo en cuenta los objetivos planteados en la propuesta de acuerdo de colaboración trilateral, resulta evidente la capacidad legal de las partes para suscribir el mismo así como la existencia de un fin común de interés público que vincula a las partes en su formal y expreso deseo de colaboración. En este sentido, las expresiones utilizadas relativas a la personalidad jurídica de las Instituciones convenientes se utilizan adecuadamente en el texto del convenio.

En cuanto a la capacidad de las partes, en lo referente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y considerando el ámbito de actuación de innovación pedagógica en relación con la formación del profesorado, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura es competente conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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.

- **Consideraciones de fondo.**

La memoria justificativa que se adjunta es suficientemente explicativa en cuanto a la importancia del acuerdo de colaboración a suscribir.

La propuesta que se somete a nuestra consideración consta de parte expositiva, de nueve cláusulas y de dos anexos, el primero de ellos consistente en una ficha sobre las prácticas a realizar por las personas que cursen el Máster Universitario de Formación del Profesorado y un segundo anexo, que recoge una relación de centros educativos en los que se realizarán las prácticas.

Tal y como previene la cláusula primera, el acuerdo de colaboración trilateral tiene el objeto de desarrollar el programa piloto que plantea testar un modelo de inducción a la profesión docente en colaboración con el Máster Universitario en Formación del Profesorado de la UPV/EHU y que ha sido escogido por la Comisión Europea dentro de la convocatoria EACEA

30/2014 KA3-Supprt for Policy Reform-Initiatives for Policy Innovation-Policy Experimentation in School Education Sector, que busca innovar en políticas de atracción y de inducción del profesorado.

Se contemplan en el proyecto algunas de las especificaciones a que se refiere el artículo 6 de la Ley 30/1992 (LRJAP y PAC) identificando los órganos que lo celebran, la competencia que ejerce cada uno de ellos, las acciones que se acuerda desarrollar con especificación de las obligaciones de las partes, la convocatoria de ayudas, la realización del máster, la de la prácticas académicas externas (curriculares y extracurriculares), la naturaleza administrativa del acuerdo, el sometimiento de las cuestiones litigiosas derivadas del mismo al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el establecimiento de una comisión de seguimiento, la entrada en vigor y el plazo de vigencia.

Analizado el clausulado del acuerdo de colaboración, consideramos que el mismo resulta ajustado a derecho.

CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto no se puede obtener otra conclusión que no sea la de informar favorablemente el borrador del convenio que nos ocupa.

Este es el dictamen que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.