



**HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA**

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA**

Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONTROL NORMATIVO RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO POR LA QUE SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONVENIO CON LA GENERALITAT DE CATALUNYA, GOBIERNO DE ARAGÓN, GOBIERNO DE NAVARRA, CONSEIL RÉGIONAL DE AQUITANIA, CONSEIL RÉGIONAL DE LANGUEDOC-ROUSSILLON Y CONSEIL RÉGIONAL DE MIDI PYRÉNÉES PARA LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO "PIRINEOS MOVILIDAD-PYIRENEFP".

103/2015 IL

OBJETO DEL INFORME

Es objeto del presente informe el Acuerdo aprobatorio del Convenio referenciado, a través del cual el Gobierno Vasco va a participar como socio en el proyecto PIRINEOS MOVILIDAD-PYIRENEFP en el marco del Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2014-2020 (POCTEFA).

Con ello se persiguen tres objetivos:

- Favorecer en mayor medida la movilidad y la complementariedad de la oferta en materia de empleo y formación.
- Mejorar la empleabilidad fomentando la cooperación entre los actores involucrados en el mercado de empleo la formación.
- Fomentar la movilidad y la mejora del nivel de cualificación y las competencias de los diferentes públicos objetivos (estudiantes, formadores, aprendices...).

NORMAS EN VIRTUD DE LAS CUALES SE EMITE ESTE INFORME

Artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia (BOPV nº 74, de 18 de abril de 2013), a tenor del cual la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo ejercerá, entre otras funciones, el control interno de legalidad de los anteproyectos de Ley y de los proyectos de disposiciones reglamentarias que no estén reservados a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, además de aquellos otros asuntos que le atribuya el Consejo de Gobierno.

Sobre esta última precisión, el punto 4 del apartado primero del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de fecha 13 de junio de 1995, establece que serán objeto de informe de control de legalidad determinados Convenios a suscribir por el Gobierno Vasco, entre los que cabe incluir aquéllos a suscribir con organizaciones interregionales e internacionales. Este criterio ha sido igualmente el mantenido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, en su informe de fecha 28 de octubre de 2015, absteniéndose así de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

DOCUMENTACIÓN REMITIDA

Por todo ello, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura se ha solicitado informe de legalidad respecto al Acuerdo de referencia.

El expediente remitido consta de la siguiente documentación:

- Memoria Justificativa sobre la iniciativa, de 26 de octubre de 2015, del Director de Formación y Aprendizaje.
- Memoria económica de 27 de octubre de 2015, que incluye una Tabla de costes del proyecto y un desglose por regiones del proyecto global.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio.
- Convenio Transfronterizo de Partenariado para la realización del proyecto Pirineos Movilidad-PyreneFP, el cual responde a un modelo tipo elaborado por la Comisión Europea para desarrollos de proyectos en el marco del programa europeo POCTEFA.

Asimismo, procede recordar que tras la emisión del presente informe de legalidad, el Departamento promotor de la iniciativa deberá recabar el correspondiente informe de control económico-fiscal de conformidad con lo previsto en el punto 1 del artículo 22.1.a) de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de Euskadi. En ese sentido, de conformidad con lo previsto en la memoria económica que obra en el expediente, se prevé que el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura ha de acometer una serie de acciones en el proyecto (periodo 2016-2018), del que se derivan una serie de gastos para el citado Departamento, que deberán contar por tanto con el correspondiente respaldo presupuestario, al tiempo de que se constituye en beneficiario de fondos europeos FEDER por el 65% del coste global de dichas acciones.

ANTECEDENTES

En este apartado de antecedentes procede hacer referencia en primer lugar al Convenio precedente suscrito en el marco del Programa de Cooperación Territorial España-Francia-

Andorra 2007-2013 (POCTEFA), cuya suscripción fue autorizada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 12 de julio de 2011.

Por otra parte, en lo que respecta al nuevo Convenio tramitado, cabe hacer mención, al igual que lo hace el borrador de Convenio, al Programa Interreg V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea el 19 de mayo de 2015. En base a lo anterior, por la Comisión Europea en colaboración con la CTP (Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que se encuentra constituida como un Consorcio desde 2005) se ha efectuado la primera convocatoria 2015, del Programa Interreg V A citado.

Esta convocatoria ha sido objeto igualmente de publicidad por la Dirección de Economía y Planificación del Departamento de Hacienda y Finanzas, en el BOPV nº 182, de 24 de septiembre de 2015.

OBSERVACIONES DE LEGALIDAD

El Reglamento (CE) Nº 1299/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2013, estableció las disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de "Cooperación Territorial Europea". La Comisión Europea, como ya se ha señalado, ha aprobado por Decisión C (2015) 3086 de 19/05/2015 el Programa de Interreg V A España-Francia-Andorra (POCTEFA) 2014/2020. El Objetivo específico 9 del programa hace referencia a *la promoción del potencial endógeno, al desarrollo de los sistemas de formación y a las competencias de las personas del territorio transfronterizo con el fin de mejorar el acceso al empleo*, todo ello dentro del eje prioritario 5 "Reforzar las competencias y la inclusión de los territorios".

El Programa tiene por objeto, por tanto, promover y cofinanciar proyectos de cooperación realizados por agentes socioeconómicos franceses, españoles y andorranos situados en la zona transfronteriza elegible, aunque los últimos no formen parte de la CTP. Estos proyectos necesariamente se han de llevar a cabo mediante un Partenariado transfronterizo de beneficiarios públicos y/o privados, como sucede en el Convenio transfronterizo de Partenariado que se ha tramitado.

En el citado marco del Programa Interreg España-Francia-Andorra (2014-2020) el Gobierno vasco va a participar como socio en el proyecto PIRINEOS MOVILIDAD-PYIRENEFP promovido por los gobiernos de Cataluña, Navarra, Aragón, Midi-Pyrénées, Aquitania y Languedoc-Rousillon.

El texto actualmente examinado bajo la denominación de "Convenio Transfronterizo de Partenariado para la realización del proyecto "Pirineos Movilidad-Proyecto PyireneFP" constituye el documento a suscribir entre las diferentes partes mediante el que se formalizan los derechos, obligaciones y responsabilidades respectivas en cuanto a la realización del citado proyecto, constituyendo a estos efectos un Partenariado.

El coste previsto del proyecto asciende a 1.980.686,76 €, de los que 1.287.446,00 € serán financiados por el FEDER, tal y como se desprende del Plan de financiación que se anexa al Convenio, en virtud de lo establecido en su artículo 5. El Gobierno Vasco, a través del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, acometerá acciones en ese marco por un importe total de 270.000,- €, de los que 175.000,- € serán financiados por el FEDER, observándose de esa forma la tasa de intervención de dicho fondo europeo, la cual ha de ser del 65% del coste total elegible de cada beneficiario.

Nos encontramos, por tanto, ante un documento básico en el marco del procedimiento comunitario de concesión de ayudas en el ámbito del FEDER, del que nacen derechos y obligaciones para las partes firmantes, y que debe ser examinado atendiendo a las propias peculiaridades del procedimiento en el que se inserta y a las normas aplicables con carácter general en nuestro propio ordenamiento autonómico para la formalización de documentos como el examinado. Ello exige analizar los aspectos esenciales relativos a la naturaleza jurídica del propio documento, al procedimiento de suscripción o formalización y a la competencia del órgano interviniente en representación de esta Administración.

a) Naturaleza Jurídica.

La mera lectura del Convenio y la propia definición que al mismo se le otorga en su texto, permite concluir que se trata de un documento de naturaleza contractual o cuasi contractual que vincula a los entes firmantes en los términos previstos en el mismo.

La figura del Convenio de Colaboración constituye en todo caso un instrumento idóneo de coordinación y cooperación utilizado habitualmente entre Administraciones Públicas para la consecución de un objetivo común, que tiene la consideración de documento cuasi contractual al incluir o establecer compromisos y pactos de los que derivan derechos y obligaciones para los entes suscribientes, lo que fundamenta en principio su examen al amparo de la normativa general en materia de contratación pública.

El artículo 4.1 j) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, excluye, sin embargo, expresamente de su ámbito de aplicación los contratos y convenios adjudicados en virtud de un procedimiento específico de una organización internacional. En tales supuestos, el apartado 2 del citado artículo establece que tales convenios o contratos se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

En este último aspecto los vacíos normativos sólo producen la necesidad de suplirlos por los medios de integración normativa establecidos en Derecho, lo cual se consigue, en el presente caso, por la vía de acudir a lo que disponga al respecto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común (LRJ-PAC).

La lectura de las estipulaciones del Convenio de referencia permite subsumirlo en un ámbito similar al de la categoría que contempla el art. 6.1 de la LRJ-PAC y se prevé dentro de los supuestos de convenios entre la Administración General y las de las Comunidades Autónomas. Sin embargo y atendiendo a las cláusulas del Convenio, el aspecto principal que le separa del supuesto previsto en el artículo citado es la participación de un órgano perteneciente a un sujeto de derecho extranjero como son las regiones francesas.

Es evidente que el objeto de la misma nos sitúa en el ámbito de acción exterior que se fundamenta en los poderes e intereses propios de la Comunidad Autónoma y por lo tanto, al margen de las "relaciones internacionales" en sentido estricto, y de la celebración de tratados internacionales.

En este sentido, respecto a la posible afectación al ámbito de las relaciones internacionales debe señalarse que, conforme al criterio manifestado por el Tribunal Constitucional, si bien el Art. 149.1.30 CE fija que la política exterior y las relaciones internacionales son de competencia exclusiva del Estado, no toda acción con proyección exterior de las Comunidades Autónomas puede comprenderse como política exterior, diciendo expresamente que "no acepta que cualquier relación, por lejana que sea, con temas que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales" (STC 153/1989, STC 165/1994), pues "la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación extensiva del art. 149.1.30 CE, porque si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 80/1993). Igualmente hay que hacer referencia al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicado por Resolución del Viceconsejero de Régimen Jurídico de fecha 30 de diciembre de 2014 (BOPV nº 16, de 26 de enero de 2015), mediante el cual se han garantizado las competencias vascas en materia de acción exterior, en sintonía con lo ya establecido en la antes citada STC 165/1994, todo ello en relación con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Por consiguiente, puede mantenerse la tesis de que la cooperación (informal o formalizada a través de instrumentos convencionales) entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera puede tener, por consiguiente, soporte en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad y en la garantía institucional para velar por sus propios intereses, sin menoscabo de las competencias en política exterior y relaciones internacionales, las cuales, en todo caso, actuarán como límite a la actuación autonómica.

Así, la principal exigencia a tener en cuenta es que se trate de una actuación a desarrollar en el ámbito de sus respectivas competencias. Y en este caso, dicha propuesta de Convenio puede ser incardinada en las competencias que la CAPV ostenta en materia educativa (art. 16 del EAPV).

Por todo ello, el texto del Convenio en general, se adecua a lo establecido en la normativa de aplicación analógica, sin lugar a dudas en cuanto a la participación de la Administración General de la Comunidad Autónoma, ya que se especifican las partes suscribientes, las obligaciones que

contraen, la financiación del proyecto, el plazo de vigencia del acuerdo y las causas de resolución del mismo. Además, el contenido se ajusta al modelo oficial de referencia establecido por la Comisión Europea.

Finalmente, hemos de indicar que en el artículo 5 del Convenio se incluye un apartado relativo a la cofinanciación comunitaria en forma de subvención, disponiéndose de esta forma que los socios participantes asumirán la condición de beneficiarios de dicha financiación, de conformidad con el Plan de Financiación recogido en el Anexo. Debe advertirse, sin embargo, que, a diferencia del Convenio anterior suscrito para el periodo 2007-2013, no se establecen precisiones del papel a desempeñar por el jefe de fila (Generalitat de Catalunya) en la gestión y distribución de los fondos europeos (FEDER) entre los socios partícipes. En todo caso la regulación de los citados fondos, de naturaleza subvencional, está contenida en su totalidad en la normativa europea referenciada en la parte introductoria del Convenio.

b) Procedimiento de suscripción.

La falta de una normativa específica que regule la intervención del Gobierno en el ámbito particular del Convenio tramitado exige recurrir nuevamente a la aplicación de los criterios y normas generales que regulan la participación del Gobierno en Convenios interadministrativos.

En este sentido el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, aprueba las Normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos.

Dicho Acuerdo (Norma 3.1.c) determina que deberán ser autorizados por el propio Consejo de Gobierno, los Convenios a suscribir con los entes territoriales estatales, y con organismos de la Unión Europea, organizaciones interregionales e internacionales, lo que afecta directamente al Convenio sometido al presente informe.

Además, de acuerdo con las citadas Normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos, (Norma 9ª: Autoridades facultadas para suscribir):

"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 expresamente a otra autoridad"

Por ello, a la vista del texto del Convenio que prevé como órgano firmante del mismo en representación del Gobierno Vasco a la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, resulta procedente señalar que la previsión que se realiza en la propuesta del Acuerdo del Consejo de Gobierno es conforme con la citada Norma 9ª, en cuanto que supone una excepción a la regla general de que este tipo de Convenios deben ser suscritos por el Lehendakari.

Por otra parte, el texto del Acuerdo de Consejo de Gobierno, recoge dos previsiones de comunicación del Convenio que se autoriza, tanto al Parlamento Vasco como a las Cortes

Generales, en virtud de lo previsto en el artículo 18.e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y del artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, respectivamente.

c) Competencia orgánica

La intervención del Departamento proponente se ajusta a las funciones encomendadas al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, por el artículo 10.1 a) 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 particular, en el seno del referido Departamento corresponde a la Dirección de Formación y Aprendizaje promover e impulsar las acciones necesarias para intervenir en los diferentes programas europeos y acciones comunitarias, relacionados con la formación profesional en el sistema educativo, el aprendizaje a lo largo de la vida y el e-learning, tal y como establece el artículo 17 del Decreto 193/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

CONCLUSIÓN

El texto de la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de autorización de la suscripción de un convenio con la Generalitat de Catalunya, Gobierno de Aragón, Gobierno de Navarra, Conseil Régional de Aquitania, Conseil Régional de Languedoc-Rousillon y Conseil Régional de Midi Pyrénées para la realización del proyecto "Pirineos Movilidad-PyreneFP", es conforme a derecho.

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