



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL DESARROLLO CONJUNTO DE ACTUACIONES EN EL MARCO DE BAT, B ACCELERATOR TOWER.

105/2022 DDLCN IL

I. ANTECEDENTES.

Por la Dirección de Transformación Digital y Emprendimiento del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio marco de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Bizkaia para el desarrollo conjunto de actuaciones en el marco de BAT, B Accelerator Tower.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, la siguiente documentación:

- Propuesta de convenio marco.
- Memoria económica y de oportunidad del convenio, suscrita por la Directora de Transformación Digital y Emprendimiento.
- Informe jurídico emitido por el Servicio Jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por la que se autoriza la suscripción del Convenio de Colaboración Administrativo indicado.

II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1. b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del



Gobierno Vasco, al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra Administración Pública, como lo es la Diputación Foral de Bizkaia.

En relación ambos, con el artículo 7.1. i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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, y con el artículo 15.1 a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

El proyecto de convenio sometido a nuestro análisis tiene su justificación, según se explicita en la memoria económica y de oportunidad, en la necesidad de iniciar un proceso de colaboración para el desarrollo conjunto de actuaciones en el marco del centro de emprendimiento e innovación “BAT, B Accelerator Tower”. Más concretamente, en la oportunidad de colaborar con “BAT, B Accelerator Tower” como un elemento más de impulso al emprendimiento tecnológicamente avanzado en Euskadi, para traccionar necesidades e intereses de empresas y startups del conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y para buscar la coordinación entre las distintas actuaciones de impulso al emprendimiento, la innovación y las actuaciones de BAT, con el fin de maximizar el impacto de todas las actuaciones en pro de unos mejores resultados finalistas.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

El proyecto de convenio sometido a informe es un convenio de colaboración de los que están contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, simplemente Ley 40/2015 o LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar. Y, en concreto, en el artículo 47-2ªa), dado que su objeto es el desarrollo de actuaciones conjuntas con el fin de obtener una mejora del servicio de las competencias que cada una de ellas tiene atribuidas.

En cuanto a las competencias que ostentan las Administraciones Públicas intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de convenio, se hace referencia a las mismas en los apartados primero y cuarto de la parte expositiva del proyecto de convenio reseñado.

Tal y como correctamente señala el informe jurídico departamental, la competencia material de esta Administración General para suscribir un convenio sobre política empresarial e innovación se establece en virtud de la competencia exclusiva fijada en los apartados 25 (desarrollo económico) y 30 (industria) del artículo 10 de Estatuto de Autonomía. Las mismas se desarrollan, a su vez, en el artículo 8.1, apartados a (política industrial y competitividad empresarial) y b (innovación y tecnología) del

Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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 (en lo sucesivo, Decreto 18/2020), correspondiendo las mismas al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Dentro de la Administración Autonómica, en desarrollo del artículo 8.1 del citado Decreto 18/2020, y del artículo 1 del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, las competencias en materia de Política industrial y competitividad empresarial, Innovación y tecnología, y la Internacionalización industrial y empresarial, están adscritas al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente

Por su parte, la Diputación foral de Bizkaia tiene, entre sus competencias, el impulso y desarrollo de todas las actividades que tengan relación con la promoción empresarial, la creación de nuevas empresas y la promoción de la cultura emprendedora, la diversificación empresarial y la consolidación de sectores emergentes y en crecimiento, y la atracción y promoción del talento y el conocimiento, competencias éstas de cuyo desarrollo se ocupa el Departamento Foral de promoción Económica, en virtud del Decreto Foral 207/2019, de 17 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se aprueba el Reglamento de Estructura Orgánica del Departamento Foral de Promoción Económica.

Ambos departamentos, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y el Departamento Foral de promoción Económica, son, por tanto, competentes para promover el proyecto de convenio que se informa.

El proyecto de convenio está excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. LCSP, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos de exclusión dispuestos en el artículo 6-1º de la misma.

3.- Régimen Jurídico del Convenio.

Antes de examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47-1º de la Ley 40/2015 o LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio, manifestando que;

“Son Convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.”

Se añade que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos pues, en tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustarán a lo previsto en la legislación de contratos del sector público, cuestión que no acaece con el presente proyecto de convenio.

Asimismo, en el artículo 47-2º a) de la LRJSP, se determina que un tipo concreto de de convenio de colaboración son los:

“Convenios Interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.”

Asimismo, el artículo 48-1º de la LRJSP habilita la celebración de convenios, cuando dice:

“Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia”.

Así, el artículo 48-3º de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que:

“La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido de los convenios en estos términos:

“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

- 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.”

El informe de la asesoría jurídica del departamento promotor analizó suficientemente la adecuación jurídica del contenido del Proyecto de Convenio al citado artículo 49 de la Ley 40/2015 o LRJSP, por lo que no abundaremos al respecto.

Por su parte, el artículo 50.1 de la misma ley establece, como trámite preceptivo, que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico y el carácter no contractual de la actividad en cuestión. Consideramos, al respecto, que la denominada “Memoria económica y de oportunidad”, adjuntada al proyecto de convenio, reúne, por su parte, los contenidos mínimos establecidos en el mencionado artículo.

4.- Procedimiento del Convenio.

En materia procedimental, referida a la forma de celebración de convenios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se considera procedente mencionar los parámetros de legalidad siguientes:

El artículo 18 e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, dispone que corresponde al Gobierno, entre otros, autorizar y, en su caso, aprobar convenios de la Comunidad Autónoma con los Territorios Históricos Forales o con otras Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. Estos convenios deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos.

El desarrollo normativo, en materia de convenios, se encuentra en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en lo sucesivo, Decreto 144/2017), que en sus artículos 54 a 65 contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de aprobación, tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación, que hasta la fecha han sido tenidas en cuenta en el proyecto de convenio presente y que establecen el cauce que habrá de seguir su futura tramitación.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.1. b) del Decreto 144/2017, compete al Gobierno Vasco la aprobación de la suscripción del presente Convenio con la Diputación Foral de Bizkaia.

Asimismo, en su artículo 59.1, “Comunicación al Parlamento Vasco”, el Decreto 144/2017 dispone que el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento comunicará al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción del convenio, entre otros, con los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Y, en el punto 2 del mismo artículo, dispone que el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento trasladará al departamento proponente la decisión que adopte el Parlamento Vasco.

Señalar también que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 63.1.a) del Decreto 144/2017, el presente Convenio sólo podrá ser suscrito con posterioridad a su autorización por el Parlamento Vasco.

Exponer igualmente que, para la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios, el artículo 62 del Decreto 144/2017 expresa que:

“La manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.”

En este punto, se ha de señalar también que el órgano promotor de la iniciativa ha remitido, junto al Proyecto de Convenio, la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, que incorpora, adicionalmente al acuerdo de aprobación del presente proyecto de convenio, el acuerdo de autorización para prestar el consentimiento y suscripción por una autoridad diferente a la del Lehendakari. En concreto, en este caso se autoriza a la Consejera del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, cuestión que deberá formalizarse previamente a su elevación al Consejo de Gobierno.

Por último, indicar que, en virtud de lo establecido en el artículo 8 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deberá dar la oportuna publicidad al convenio, una vez suscrito, mediante su publicación en el portal de la normativa vasca “Legegunea”

5.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

La propuesta de convenio marco consta de los siguientes elementos: título, apartado en el que se concretan las partes o sujetos intervinientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares con 6 apartados y 12 estipulaciones o cláusulas.

El primer apartado, relativo a la fijación de las autoridades legitimadas y competentes por cada una de las partes actuantes, especifica correctamente que quien suscribe en nombre de la Comunidad Autónoma de Euskadi lo hace en virtud de autorización del Consejo de Gobierno.

El segundo apartado que recoge la parte expositiva del mismo, incluye una amplia y correcta explicación de las razones que justifican adecuadamente la celebración del Convenio, pero se echa en falta una mayor concreción de la normativa competencial que da soporte a su suscripción.

El apartado dispositivo, relativo a las cláusulas o estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen del convenio, consta, como ya se ha dicho, de 12 cláusulas.

En este sentido, para la descripción del contenido del convenio, seguimos el orden derivado del propio clausulado del mismo.

La cláusula primera, dedicada al objeto del convenio, delimita como objeto del mismo el “establecer un marco general de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco para el desarrollo conjunto de actuaciones en el marco de la BAT, B Accelerator Tower” ... “con el fin de incrementar de manera significativa la tasa de creación de empresas y su tamaño y contribuir a la innovación y al intraempendimiento de empresas y corporaciones locales e internacionales a través de dinámicas de innovación abierta”.

Establece, asimismo, que pretende establecer el “marco inicial y global de colaboración entre las partes y proteger la información que se intercambien en el marco del proyecto”.

Se desconoce si el término “intraempendimiento” es una nueva acepción o refleja (como es más probable, puesto que es el emprendimiento, con “r”, y creación de empresas lo que se intenta promover) un error tipográfico sobre el término “intraemprendimiento”, dado que ninguno de los dos está reconocido por la Real Academia Española. Por lo que, consecuentemente, tampoco se sabe si el término usado en euskera “barne- kokapena” refleja con precisión lo que se pretendía al traducirlo. En este sentido, se somete a consideración de los proponentes una revisión del texto en ambas versiones lingüísticas, a fin de corregir y precisar dichos términos.

La cláusula segunda se limita a explicitar el objeto de “BAT, B Accelerator Tower” que, según se desprende del apartado II de la parte expositiva del convenio, es un centro de emprendimiento, establecido en virtud de convenio entre la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao, a fin de prestar diversos servicios a empresas. Servicios que, en la actualidad, son prestados por “PriceWaterHouseCoopers, Asesores de Negocios, S.L.” tras resultar adjudicatario

del contrato licitado por BEAZ S.A.U., Sociedad Pública de la Diputación Foral de Bizkaia.

La cláusula tercera regula los compromisos y actuaciones administrativas concretas a realizar por cada una de las partes, el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia.

Si bien no hay objeción a los compromisos adquiridos por la Diputación Foral de Bizkaia, quien suscribe considera que la redacción de dicha cláusula, en lo que atañe a los compromisos adquiridos por el Gobierno Vasco, puede inducir a confusión, al manifestar literalmente que “El Gobierno Vasco **se compromete a colaborar con BAT, B Accelerator Tower ...**”.

Según la cláusula primera, el objeto del convenio es “establecer un marco general de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco para el desarrollo conjunto de actuaciones en el marco de la BAT, B Accelerator Tower”. La derivada es que el destinatario del compromiso de colaboración (y consecuentemente, quien lo puede exigir) es únicamente la Diputación Foral de Bizkaia, y no directamente “BAT, B Accelerator Tower”.

Por lo tanto, se considera que la redacción del compromiso asumido por el Gobierno vasco debería modificarse, de tal forma que permita distinguir tres aspectos: el destinatario del compromiso que se adquiere, su contenido y el ámbito o “marco” al que el presente convenio constriñe dicho compromiso, que no es otro que el “BAT, B Accelerator Tower”.

Respecto de las cláusulas cuarta a duodécima (Régimen económico, Mecanismo de seguimiento, Protección de datos, Principio de igualdad, Vigencia, Régimen de modificación del convenio marco, Causas de extinción y resolución, efectos de la resolución del convenio; y naturaleza y régimen jurídico) no se aprecia tacha de legalidad en las mismas.

Únicamente, subrayar la conveniencia de que el contenido del apartado segundo de la cláusula undécima sea debidamente reflejado, como causa de resolución, en cada uno de los convenios subsiguientes que pudieran suscribirse.

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, a juicio de quien suscribe, el Proyecto de Convenio Marco es acorde al ordenamiento jurídico.

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.