



INFORME JURÍDICO EN RELACIÓN A LA CONSULTA REALIZADA POR LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ECONOMÍA SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA PRÓRROGA DEL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LAS DIPUTACIONES FORALES PARA LA IMPLANTACIÓN EN LOS CENTROS ESCOLARES DE UNA UNIDAD DIDÁCTICA COMÚN SOBRE ECONOMÍA Y FISCALIDAD

13/2018 DDLCN – OL

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Economía, se ha remitido al Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, escrito de fecha 22 de enero de 2018, solicitando la emisión de informe en relación al objeto de consulta señalado en el encabezamiento.

Se emite el presente informe, en virtud de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco por el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y por el artículo 8, apartados 2 y 3, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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; así como, específicamente, en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, dependiente de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, por el artículo 14.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. OBJETO DE LA CONSULTA

En la consulta realizada por la Dirección de Administración Tributaria se expone que en fecha 7 de julio de 2017 se suscribió Convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa para el desarrollo de un programa educativo consistente en la implantación de una unidad didáctica común sobre economía y fiscalidad en los centros escolares de la Comunidad Autónoma de Euskadi (publicado en el BOPV nº 138, de 20 de julio de 2017).

Las Administraciones firmantes del convenio, de conformidad con lo establecido en la cláusula octava del mismo, están de acuerdo, previa propuesta de la Comisión de Seguimiento y Valoración prevista en la cláusula quinta.³, en prorrogar el convenio para proceder a la adjudicación y gestión de un contrato similar al existente –pero esta vez por un periodo de tres cursos escolares–, si bien con la correspondiente actualización de los aspectos de la cláusula cuarta (Financiación del contrato) relativos al coste fijado para el expediente de contratación (apartado 2), el detalle de la consignación presupuestaria (apartado 3) y el calendario de transferencia a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi del importe que corresponde financiar a las Diputaciones Forales.

En el contexto descrito, la Dirección de Administración Tributaria consulta lo siguiente:

1.- Detalle de la tramitación requerida para formalizar la prórroga prevista en la cláusula octava del convenio referenciado.

En particular, se solicita criterio sobre la prescripción o, en su caso, excepción del Informe de control interno de legalidad por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, así como la prescripción o, en su caso, excepción del trámite de remisión al Parlamento Vasco.

2.- Adicionalmente, se solicita criterio sobre si la tramitación requerida según lo consultado en el punto 1 anterior, se altera en algún sentido, en el supuesto de que el documento en el que se formalice la prórroga incorpore, además de la actualización de la cláusula cuarta en los términos descritos en la parte expositiva de la consulta, una previsión

relativa a los derechos de propiedad intelectual y/o industrial y el resultado que derive del trabajo contratado.

Se trata de una previsión que ya se incorporó en la carátula del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato formalizado para el curso escolar 2017/2018 en los siguientes términos: *“si bien la Administración de la CAE será la Administración contratante y quién inicialmente asumirá el abono de los costes derivados de la contratación, dichos costes serán parcialmente repercutidos a las Diputaciones Forales, en las cuantías y proporciones establecidas en la cláusula 4ª del mencionado Convenio. Consecuentemente, los derechos de propiedad intelectual y/o industrial y con carácter general cualquier resultado que se pueda derivar del trabajo contratado serán propiedad de las Administraciones firmantes del referido convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa”*.

3.- Otros aspectos a tener en cuenta desde la perspectiva jurídica en relación con la formalización de la prórroga prevista en la cláusula octava del convenio interinstitucional sobre educación tributaria.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL OBJETO DE LA CONSULTA.

CONCLUSIONES DEL INFORME

1.- El órgano consultante solicita, en primer lugar, que por parte de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo se detalle la tramitación requerida para formalizar la prórroga prevista en la cláusula octava del convenio de referencia.

La citada cláusula octava recoge lo siguiente sobre la vigencia y prórrogas del convenio:

“El presente Convenio producirá efectos desde su firma y estará en vigor hasta la finalización del contrato que se celebre a su amparo, previsto para el 30 de junio de 2018.

No obstante podrá acordarse su prórroga por acuerdo unánime de las Administraciones firmantes, para la adjudicación y gestión de un nuevo contrato por un periodo de tres cursos escolares adicionales hasta 2021, actualizado en los

términos de la cláusula cuarta, previa la existencia de consignación presupuestaria suficiente”.

El régimen jurídico y de tramitación de los convenios tiene su plasmación normativa en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y, en lo que a este ámbito territorial se refiere, se recoge, particularmente, en el Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, norma reglamentaria que ha venido a desarrollar la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

.En lo que respecta a la novación y prórroga de los convenios suscritos con otras Administraciones, como es el caso de las Diputaciones Forales, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala en su artículo 55.1 que compete al Gobierno Vasco aprobar “(...) *la novación sustancial, la prórroga expresa o no, prevista en el articulado (...)*”.

Por tanto, la prórroga y actualización de la cláusula cuarta del convenio (relativa a la financiación del contrato) deberá tramitarse de acuerdo con las normas generales establecidas para la tramitación de asuntos ante el Consejo de Gobierno, y teniendo en cuenta, además, aquellas otras normas que puedan resultar aplicables en función de lo recogido en el Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril.

Así, dicha tramitación deberá contar, según nuestro criterio, de las siguientes fases en esta Administración:

- Una fase de negociación de la prórroga del convenio, en la que se requerirá, de acuerdo con lo establecido en la cláusula octava, una voluntad unánime de las Administraciones firmantes para acordar dicha prórroga.

En el presente caso, según se explica en el escrito de consulta, dicho acuerdo de prórroga ha sido propuesta por la Comisión de Seguimiento y Valoración prevista en la cláusula quinta del convenio, en ejecución de las funciones que tiene atribuidas en el apartado 3.f) de la citada cláusula quinta.

- Se deberán elaborar por parte de los órganos competentes del Departamento de Hacienda y Economía las memorias justificativas e informes jurídicos pertinentes que pasarán a formar parte del expediente.

- Para la tramitación de la prórroga deberá existir disponibilidad presupuestaria suficiente y realizarse ante la Oficina de Control Económico la tramitación contable necesaria que lo acredite.

- Asimismo, se solicitará a la Oficina de Control Económico informe de control económico normativo, dado que se va a actualizar la cláusula cuarta del convenio, relativa a la financiación del contrato.

- No se requerirá en este supuesto de prórroga y actualización del convenio un nuevo informe de legalidad, como explicaremos más adelante.

- Una vez negociada la prórroga y conformado el expediente del modo indicado con anterioridad, se elevará por el Departamento de Hacienda y Economía la propuesta de aprobación al Consejo de Gobierno, para la adopción del preceptivo acuerdo de autorización.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 59 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento debe comunicar al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco *“para la suscripción o la modificación de los Convenios vigentes”* con los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para que, a su vez, el Parlamento Vasco emita una autorización.

No existe, en principio, una previsión normativa expresa que establezca que la prórroga del convenio, como tal, deba ser autorizada por parte del Parlamento Vasco, pero sí se requiere dicha autorización cuando se vaya a producir una modificación de los convenios vigentes.

En el escrito de consulta de la Dirección de Administración Tributaria se indica que se va a *“actualizar”* la cláusula cuarta del convenio y ello nos lleva a preguntarnos si dicha *“actualización”* constituye o no una *“modificación”* que deba ser comunicada al Parlamento Vasco, para que dicho órgano emita la autorización correspondiente.

Más allá de dichas disquisiciones, teniendo en cuenta la trascendencia del trámite y la finalidad a la que obedece (el conocimiento y control por el Parlamento Vasco de este tipo de convenios), somos partidarios de realizar una interpretación flexible del artículo citado y consideramos conveniente que se comunique al Parlamento Vasco el Acuerdo del Consejo de Gobierno aprobando la prórroga y actualización del convenio, a los efectos establecidos en los artículos 59 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril.

2.- La Dirección de Administración Tributaria solicita en su consulta, en particular, criterio sobre la prescripción o, en su caso, excepción del Informe de control interno de legalidad por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, así como la prescripción o, en su caso, excepción del trámite de remisión al Parlamento Vasco.

El instituto de la prescripción implica, en términos generales, la extinción de una obligación o de un derecho por el transcurso del tiempo y con los requisitos establecidos en la ley.

El informe de legalidad, por su naturaleza jurídica de opinión en derecho que debe ser emitido con carácter obligatorio en los supuestos previstos normativamente por parte del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, no está sometido a dicho instituto de la prescripción, pues no constituye un acto decisorio sino un mero análisis jurídico de determinadas disposiciones, acuerdos o convenios.

Cuestión distinta es si debe emitirse o no un nuevo informe de legalidad durante la tramitación de una prórroga o modificación de un convenio.

No existe en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ninguna previsión normativa que establezca la obligación de solicitar informe de legalidad para la prórroga de un convenio, por lo que si la propuesta de acuerdo que el Departamento de Hacienda y Economía va a elevar al Consejo de Gobierno se limitara a la aprobación de la prórroga del convenio en cuestión no sería necesario solicitar un nuevo informe de legalidad, siendo el procedimiento a seguir el descrito en el precedente punto 1.

Con respecto a la modificación del convenio, el artículo 58.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, dispone lo siguiente:

“Cualquier modificación o corrección de errores que no se deduzca claramente del contexto y cuya rectificación pueda suponer una modificación del contenido texto del Convenio, que se pretenden introducir por cualquiera de las partes tras acordarse la aprobación previa o la ratificación por el Gobierno Vasco, requerirá de una nueva aprobación o ratificación”.

Por su parte, el artículo 13.5 del reiterado Decreto 144/2017, establece las excepciones de la necesidad de informe de legalidad y la pauta a seguir en el caso de modificaciones de convenios previamente suscritos e informados y señala que:

“Se exceptúa, igualmente, la preceptividad de emisión de dicho informe cuando el convenio a celebrar se limite a reproducir convenios vigentes o que se celebren periódica o reiteradamente y que, por tal condición, hayan sido previamente informados por el Servicio Jurídico Central, cuando las modificaciones introducidas se circunscriban a actualizar la identidad de las personas que representan a la partes firmantes o a renovar los plazos previamente establecidos. A estos efectos, la actualización o modificación de las cantidades dinerarias consignadas en los convenios precedentes tampoco se considerará una modificación que impida la aplicación de esta excepción, siempre que el Convenio esté sujeto al control económico normativo de la Oficina de Control Económico”.

Se puede decir que, con carácter general, la modificación del convenio requiere, a tenor de lo establecido en el artículo 58.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, una nueva aprobación o ratificación, lo que obliga a solicitar un nuevo informe de legalidad y a que el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento comunique al Parlamento Vasco, para su autorización, el acuerdo previo del Gobierno Vasco de modificación del convenio vigente.

Sin embargo, el análisis de la norma reglamentaria reguladora del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco revela, como hemos visto, que existen diversas excepciones a la regla general

señalada, lo que implica que la tramitación de la modificación del convenio variará en función de la naturaleza jurídica y alcance de la misma.

Así, la interpretación lógica y sistemática que cabe realizar del artículo 58.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, en lo que respecta a la emisión de un nuevo informe de legalidad, es que dicha obligación formal debe cumplirse cuando existan modificaciones que afecten sustancialmente al contenido del convenio; de otro modo no se explicarían las excepciones establecidas en el artículo 13.5 del Decreto 144/2017 para la emisión del informe legalidad en presencia de determinados tipos de modificaciones.

A nuestro juicio, la actualización que se plantea para la cláusula cuarta del convenio, si dicha actualización puede considerarse una modificación, no tiene desde luego carácter sustancial y tendría encaje, en cualquiera de los casos, dentro de las excepciones previstas en el artículo 13.5 citado, por lo que no se requiere informe de legalidad para la prórroga del convenio y la actualización propuesta, si bien el convenio deberá sujetarse al control económico normativo de la Oficina de Control Económico.

3.- En lo que respecta a la prescripción o, en su caso, excepción del trámite de remisión al Parlamento Vasco previsto en el artículo 59 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, entendemos que la autorización del Parlamento Vasco tiene vigencia durante todo el periodo de aplicación del convenio, si no se produce su modificación (o actualización, si nos ceñimos a lo que indica la Dirección de Administración Tributaria en relación a la cláusula cuarta).

A tenor de lo que expone la Dirección de Administración de Tributaria, la actualización de la cláusula cuarta del convenio va a afectar al coste fijado para el expediente de contratación, al detalle de la consignación presupuestaria y al calendario de transferencia a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi del importe que corresponde financiar a las Diputaciones Forales, aspectos relevantes que justifican, a nuestro juicio, como ya se ha expuesto en el punto 1, que deba cumplimentarse el trámite establecido en el artículo 59 de la norma reglamentaria.

4.- Finalmente, se solicita criterio sobre si la tramitación requerida se altera en algún sentido, en el supuesto de que el documento en el que se formalice la prórroga incorpore, además de la actualización de la cláusula cuarta, una previsión relativa a los derechos de propiedad intelectual y/o industrial y el resultado que derive del trabajo contratado, previsión que

ya se incorporó en la carátula del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato formalizado para el curso escolar 2017/2018.

Ya se ha expuesto que, con carácter general, la modificación del convenio requiere, a tenor de lo establecido en el artículo 58 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, una nueva aprobación o ratificación, lo que implica la obligación de solicitar un nuevo informe de legalidad y la necesidad de que el órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento comunique al Parlamento Vasco, para su autorización, el acuerdo previo del Gobierno Vasco de modificación del convenio vigente.

Hemos expuesto, igualmente, que existen supuestos de modificación del convenio exceptuados de la regla general señalada, citando en este sentido el artículo 13.5 del Decreto 144/2017 y estableciendo una diferenciación entre modificaciones sustanciales y no sustanciales.

Establecidas tales premisas, habrá que determinar, en concreto, si la posible modificación del convenio en el sentido de incorporar, además de la actualización de la cláusula cuarta, una previsión en relación a los derechos de propiedad intelectual y/o industrial y el resultado que deriva del trabajo contratado -previsión que ya está incorporada a la carátula del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato formalizado para el curso escolar 2017/2018- tiene o no carácter de modificación sustancial.

El carácter sustancial o no de la incorporación de una determinada modificación en el contenido del convenio constituye un juicio valorativo que debe ser realizado, *prima facie*, por los órganos técnicos competentes del Departamento de Hacienda y Economía, a la vista de la modificación finalmente propuesta y su incidencia en las situaciones jurídicas y los derechos y obligaciones que derivan del convenio. Será tras dicho juicio valorativo cuando el Departamento de Hacienda y Economía determinará la tramitación a seguir para la prórroga, actualización o modificación del convenio.

Por nuestra parte, consideramos que la incorporación de una previsión relativa a los derechos de propiedad intelectual y/o industrial y el resultado que derive del trabajo contratado, en el sentido indicado por la Dirección de Administración Tributaria, no constituye una modificación sustancial del convenio, ya que esa previsión es consustancial a los derechos y

obligaciones que asumieron la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa cuando suscribieron el convenio vigente (atendiendo a la literalidad del artículo 58.1 del Decreto 144/2017, la modificación puede deducirse del contexto del convenio).

Conclusión que se ve reforzada a la vista de que la previsión ya está recogida en el contrato formalizado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el curso escolar 2017/2018, por lo que su incorporación no supone una alteración del *statu quo* existente actualmente en la aplicación del convenio.

Es por esos motivos que no llegamos a vislumbrar con claridad la necesidad de la incorporación expresa de una nueva previsión en el texto del convenio, si los derechos a los que se refiere tal previsión se pueden deducir del convenio actualmente en vigor, o si el contrato que se formalice para la aplicación del convenio permite concretar aspectos que conciernen a las partes suscribientes del mismo, como ha ocurrido en el contrato formalizado para el curso escolar 2017/2018.

Sea como como fuere, según nuestro criterio no sería necesario solicitar un nuevo informe de legalidad si se aprueba una modificación no sustancial del convenio, de las características que nos traslada la Dirección de Administración Tributaria.

Con respecto al trámite de comunicación o remisión al Parlamento Vasco, ya hemos indicado o recomendado la conveniencia de cumplir dicho trámite en el presente caso, exigencia que sería todavía más evidente si se produce, además de la actualización de la cláusula cuarta del convenio, cualquier otra modificación del clausulado.

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