



GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO
DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA
Araubide Juridikoaren
Saillburuordetza

Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y
AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico

Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LAS DIPUTACIONES FORALES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UNA UNIDAD DIDÁCTICA COMÚN SOBRE ECONOMÍA Y FISCALIDAD EN LOS CENTROS ESCOLARES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, EN LOS CURSOS 2025-2026 Y 2026-2027.

66/2024 IL - DDLCN
NBNC_CCO_4606/24_04

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Finanzas, se ha remitido al Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, solicitud de emisión de informe de legalidad en relación con el objeto 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 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, dependiente de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, por el artículo 15.1.c) 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.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



II. OBJETO DE LA CONSULTA Y PRECEPTIVIDAD DEL INFORME

En la consulta realizada por la Dirección de Administración Tributaria se expone que, con fecha de 7 de julio de 2017 (BOPV n.º 138, de 20 de julio de 2017), se suscribió, entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y las Diputaciones Forales, un convenio de colaboración 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 CAE, de modo que, desde una edad temprana, se deslegitimen en las conciencias del alumnado las conductas fiscalmente fraudulentas.

Al amparo de este convenio, en el curso 2017/2018, se puso en marcha un programa de educación tributaria que, con la colaboración de servicios expertos contratados, se impartió en los centros escolares de Euskadi, a partir de las unidades didácticas diseñadas por las Diputaciones Forales.

Posteriormente, las instituciones promotoras acordaron extender el programa educativo por un período de tres cursos escolares adicionales, hasta 2021, y para ello se activó, el 17 abril de 2018, la prórroga del Convenio (BOPV n.º 88, de 9 de mayo de 2018) y se formalizó, posteriormente, un contrato de servicios para el apoyo en la implantación de la referida unidad didáctica común, durante un periodo de tres cursos escolares (2018/2019, 2019/2020 y 2020/2021).

La valoración positiva del desarrollo del programa tuvo su reflejo en los sucesivos Planes Conjuntos de Lucha contra el Fraude Fiscal, elaborados en 2018, 2019, 2020 y 2021, en los que se reafirmaba el objetivo de consolidar el programa en los centros escolares de la Comunidad Autónoma de Euskadi y extenderlo, de forma progresiva, a más centros y a un mayor número de alumnado.

Por ello, en febrero de 2021 -dando continuidad, en similares términos, al convenio previo suscrito en julio de 2017 y prorrogado con efectos hasta el curso 2020/2021-, se suscribió, con fecha de 9 de febrero de 2021 (BOPV n.º 58, de 23 de marzo de 2021), un nuevo convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, para la implantación de una unidad didáctica común sobre economía y fiscalidad en los centros escolares de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los cursos 2021/2022 y 2022/2023, en el que la posibilidad de implantar esta unidad se extendió a los centros de formación profesional.

El convenio contemplaba la posibilidad de prórroga, que se activó en 2023, garantizando la continuidad del programa de educación tributaria durante los cursos escolares 2023/2024 y 2024/2025 (BOPV n.º 125, de 3 de julio de 2023).

En todos los convenios citados —y sus respectivas prórrogas— la impartición de la unidad didáctica se encontraba dirigida al alumnado que cursara estudios incluidos en la formación reglada del sistema educativo vasco, a impartir en 4.º curso de la ESO, Bachillerato o Formación Profesional,

Atendiendo a lo previsto en el Plan Conjunto del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, de Lucha contra el Fraude Fiscal del País Vasco del año 2024, que contiene los criterios generales y las actuaciones coordinadas a realizar durante dicho ejercicio, las Administraciones participantes entienden necesario dar continuidad a las acciones de apoyo a la implantación de dicha unidad didáctica común mediante la suscripción de un nuevo convenio, cuya duración, valorando los riesgos derivados de las coyunturas económicas y tecnológicas en constante evolución, así como la ampliación novedosa del programa para el acceso de escolares en edades más tempranas, no se considera prudente extender, de inicio, más allá de dos cursos escolares, si bien con la posibilidad de prorrogarlo por dos cursos escolares adicionales si la evolución del programa es positiva y si las circunstancias económicas lo permiten.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se entiende necesario implementar la unidad didáctica común sobre economía y fiscalidad en los centros escolares de la CAE y, concretamente, en los cursos comprendidos en cada una de las tres siguientes modalidades diferenciadas:

- i) En los cursos 5º y 6º de Educación Primaria
- ii) En los cursos de 1º y 2º de ESO
- iii) En los cursos de 3º y 4º de ESO, en Bachillerato y en Formación Profesional de Grado Medio.

Se observa, de esta manera, cómo se amplía de manera notable, respecto de los anteriores convenios, el alumnado que potencialmente puede ser receptor de dicha formación, lo que justifica la necesidad de emitir el presente informe de legalidad, a pesar de que dicho tipo de convenio ya hubiera sido anteriormente informado por esta Dirección (59/2017 DDLCN-JL, y 13/2018 DDLCN – OL).

A este respecto, el artículo 13.5 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central, prevé que no resultará preceptiva la emisión del Informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central 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.

A pesar de ello, la emisión del presente informe resulta procedente, dado que, tal y como señala el Informe Jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas, si bien este convenio es renovación y actualización del que rige actualmente, *«...se ha optado por solicitar informe de legalidad, pese a la posibilidad de prescindir del mismo recogida en el apartado 5 de dicho artículo, prevista para los supuestos de reproducción de convenios previamente informados por el Servicio Jurídico Central. Se ha considerado que la ampliación del programa para poder ser impartido en los cursos 5º y 6º de Educación Primaria y la consecuente creación de tres modalidades diferenciadas, puede rebasar el alcance de los términos previstos en el art. 13.5, por lo que resulta razonable la emisión de un nuevo informe de legalidad».*

A este respecto, resulta preciso recordar la apreciación recogida en la Opinión Legal emitida previamente por esta misma Dirección (13/2018 DDLCN – OL), sobre el mismo tipo de convenio, en el que se señalaba lo siguiente:

« 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»

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL OBJETO DE LA CONSULTA. CONCLUSIONES DEL INFORME.

Tal y como se ha indicado anteriormente, este tipo de convenio ya fue objeto de análisis por esta misma Dirección en dos ocasiones (59/2017 DDLCN-IL, y 13/2018 DDLCN – OL), por lo que nos remitimos a las apreciaciones contenidas en los mismos informes.

Analizado el contenido del Convenio, cabe concluir que incluye las materias establecidas en el art. 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Dicho lo anterior, procedemos a señalar algunos elementos del convenio objeto de análisis que merecen un análisis particular.

a) Aspecto competencial.

Por parte del Gobierno Vasco, el nuevo convenio, al igual que los anteriores, será suscrito por el Consejero de Hacienda y Finanzas (anteriormente, Consejero de Economía y Hacienda), tal y como se recoge en el borrador de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

Es evidente la competencia que para ello ampara al Departamento de Hacienda y Finanzas. En efecto, en atención al objeto del convenio, que tiene incidencia directa en el ámbito hacendístico y tributario, la competencia de dicho Departamento para la promoción del presente convenio es manifiesta.

Llama sin embargo la atención ausencia, en la tramitación del convenio, por parte del Departamento de Educación. Más aún cuando, tal y como reconoce el propio Departamento de Hacienda y Finanzas en su informe jurídico, en la materia de educación tributaria, objeto del Convenio, concurren competencias, tanto la del Departamento de Hacienda y Finanzas como la del Departamento de Educación.

En este sentido, si bien es cierto que la memoria justificativa del Departamento de Hacienda y Finanzas hace referencia a un acuerdo interdepartamental, suscrito en 2017, de colaboración entre el Departamento de Hacienda y Economía y el Departamento de Educación en materia de educación tributaria, dada la prevalencia del ámbito educativo en el objeto del presente convenio, debiera valorarse la posibilidad de que el Departamento de Educación sea partícipe, junto con el Departamento de Hacienda y Finanzas, de la firma del convenio. Más, teniendo en cuenta que por medio del presente convenio se aumenta de manera muy sustancial el número potencial de alumnos a los que se dirige esta formación.

b) Contenido del convenio.

1. Cláusula Primero.1 y Sexta.3.

Se asigna en la Cláusula Primera, apartado tercero, letra a), la siguiente función a la Comisión:

«Autorizar con carácter excepcional la impartición del programa formativo entre el alumnado que curse estudios distintos a los previstos en el apartado 1 de la cláusula primera».

Por su parte, la Cláusula Primera, apartado primero, contiene la siguiente previsión:

«1. El presente Convenio tiene por objeto definir las actuaciones dirigidas a la implantación de una unidad didáctica común sobre economía y fiscalidad entre el alumnado que curse estudios incluidos en la formación reglada del sistema educativo vasco, a impartir, con el fin de promover una mayor concienciación fiscal entre el colectivo estudiantil, en las tres modalidades siguientes. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en la letra a) del epígrafe 3 de la cláusula sexta:

- i) En los cursos 5º y 6º de Educación Primaria.*
- ii) En los cursos 1º y 2º de ESO.*
- iii) En los cursos 3º y 4º de ESO, en Bachillerato y en Formación Profesional de Grado Medio».*

Al objeto de clarificar la redacción, se propone una nueva dicción de este último apartado, conforme a lo siguiente:

«1. El presente Convenio tiene por objeto definir las actuaciones dirigidas a la implantación de una unidad didáctica común sobre economía y fiscalidad entre el alumnado que curse estudios incluidos en la formación reglada del sistema educativo vasco, a impartir, con el fin de promover una mayor concienciación fiscal entre el colectivo estudiantil pertenecientes a los siguientes cursos:

- i) En los cursos 5º y 6º de Educación Primaria.*
- ii) En los cursos 1º y 2º de ESO.*
- iii) En los cursos 3º y 4º de ESO, en Bachillerato y en Formación Profesional de Grado Medio».*

Asimismo, con carácter excepcional, se podrá extender la impartición del programa formativo entre el alumnado que curse estudios distintos a los señalados anteriormente, para lo que será precisa la autorización de la Comisión de Seguimiento y Valoración en los términos previstos en la cláusula sexta, apartado tercero, letra a)».

2. La Cláusula Cuarta hace referencia a los derechos de propiedad intelectual o industrial de cualquier resultado (obra) derivada del presente convenio, indicando que serán propiedad de todas las Administraciones públicas firmantes del mismo.

Tratándose de la explotación de la propiedad intelectual de una obra que tiene varios titulares —en este caso, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las distintas diputaciones forales—, resulta del todo conveniente delimitar el porcentaje de titularidad sobre dicha obra que corresponde a cada una de las Administraciones públicas firmantes del Convenio que van a resultar titulares de los derechos de propiedad intelectual.

El criterio de reparto de la titularidad dependerá de la decisión que adopten las Administraciones concernidas, pudiendo repartirse la titularidad de los derechos de explotación a partes iguales entre todas ellas o en función del porcentaje de financiación aportado por cada una.

En todo caso, habiéndose incluido una cláusula en el convenio referente a los derechos de propiedad intelectual, se recomienda la inscripción de la obra en el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual del País Vasco, en los términos del Real Decreto 611/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de la Propiedad Intelectual.

En todo caso, y dado que la elaboración del material didáctico será previsiblemente objeto de contratación, debiera incluirse, en los correspondientes pliegos del expediente de contratación, una cláusula específica de cesión por parte de la empresa que elabora el material de los derechos de propiedad intelectual, en favor de las Administraciones firmantes, no resultando suficiente a dicho afecto la mera apelación al artículo 308.1 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.

Asimismo, relacionado igualmente con el ámbito de la explotación de los derechos de propiedad intelectual, debe hacerse mención a la previsión contenida en la cláusula tercera, cuando señala, en su apartado tercero, que cada diputación foral podrá difundir libremente y por sus propios medios el contenido de la unidad didáctica en su ámbito territorial. Con el fin de homogeneizar los criterios de difusión y reproducción de dichos contenidos, sería positivo determinar el tipo de licencia concreta bajo la que se va a permitir el libre acceso a dichos contenidos. Este aspecto se podría detallar en la propia cláusula tercera, o relegarlo a una posterior decisión de la Comisión de Seguimiento y Valoración.

3. En el apartado cuarto de la Cláusula Quinta, se propone modificar la expresión “Será la Administración contratante quien asumirá...”, por “Será la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi quien asumirá...”.
4. En relación con la Cláusula Sexta, referente a la Comisión de Seguimiento y Valoración, resulta conveniente realizar las siguientes apreciaciones:

– Cláusula Sexta.2.

La determinación de los miembros de la Comisión está resuelta, únicamente, en lo que hace referencia al número de miembros que la componen y la procedencia de los mismos. Sería clarificador añadir algún dato más acerca de las características que han de reunir los miembros de la Comisión, tales como el departamento, la dirección o el servicio al que se encuentren adscritos, o el perfil técnico requerido para ello.

– Cláusula Sexta.2.

Se indica que la Presidencia de la Comisión corresponderá a la persona representante de la Administración de la CAE, o persona en quien delegue. Se propone eliminar la referencia

a la “persona en quien delegue”, ya que resulta confuso, debido a que siempre será la persona representante de la Administración de la CAE quien ostente la presidencia de la Comisión.

Si lo que se pretendiera fuera admitir la posibilidad de que la persona representante de la Administración de la CAE pudiera delegar la presidencia en alguno de los representantes de las diputaciones forales, debería así preverlo expresamente, si bien entendemos que dicha modalidad de delegación de la presidencia resultaría objetable, dado que el convenio asigna la presidencia, de manera expresa, a la persona representante de la Administración de la CAE, sin que parezca viable la delegación de dicha responsabilidad a otro miembro de la Comisión.

Por el contrario, si la pretensión es la de que la presidencia se desempeñe en todo momento por una persona representante de la Administración de la CAE, se debiera ser más explícito en dicho sentido, mencionando que corresponderá la presidencia de la Comisión a la persona representante de la Administración de la CAE o a quien ésta delegue entre el personal de dicha Administración en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación.

En este sentido, sería recomendable que el convenio recogiera alguna previsión respecto de la forma de designación de los miembros de la Comisión, incluyendo la posibilidad de nombrar, no solo a los miembros titulares, sino también a sus sustitutos.

– Cláusulas Sexta.2 y Sexta.5.

En ambos apartados se hace mención de la figura del Secretario de la Comisión, mencionando en las dos ocasiones que no dispondrá de voto.

Asimismo, se indica en la Cláusula Sexta, apartado quinto, que la persona que ejerza la Secretaría no tendrá la condición

de miembro de la Comisión, posibilidad que es compatible con la regulación de la figura del Secretario de los órganos colegidos, prevista en el artículo 16 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Dado lo anterior, se considera más apropiado recoger todos los aspectos concernientes a la figura del Secretario de la Comisión en un único apartado.

– Cláusula Sexta.4.

Este apartado señala que, para la válida constitución de la Comisión, deberán estar presentes la mayoría absoluta de sus miembros y la persona que ocupe la Secretaría.

Entendemos que es recomendable utilizar en este caso la fórmula contenida en el artículo 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme a la cual, *«Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros».*

c) Tramitación.

Tal y como señala la memoria justificativa de la Dirección de Administración Tributaria, del Departamento de Hacienda y Finanzas, al tratarse de un nuevo convenio a suscribir con los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se considera que, en este caso, procede solicitar la autorización previa por parte del Parlamento Vasco a la que hace referencia el artículo 63 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Finalmente, teniendo el convenio un contenido superior a los 600.000 euros, ha de plantearse la necesidad de remitir el mismo al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Este es el informe que emito, el cual someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.