



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES, Y EL DEPARTAMENTO DE CIENCIA, UNIVERSIDADES E INNOVACIÓN DEL GOBIERNO VASCO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE TALENTO DOCENTE INVESTIGADOR A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, EN EJECUCIÓN DE LO DISPUESTO EN EL CAPÍTULO IV DE LA LEY ORGÁNICA 2/2023, DE 22 DE MARZO, DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.**

82/2024 IL - DDLGN

NBNC\_CCO\_6498/24\_13

## I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio de colaboración señalada en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.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.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada 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 General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe la documentación que se detalla a continuación:

1. Memoria sobre la tramitación del convenio.
2. Informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios relativo al proyecto de convenio.

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



3. Borrador del Convenio de Colaboración.
4. Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de autorización y suscripción del convenio de colaboración por la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

En relación con la tramitación de los convenios de colaboración, el art. 50.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que “sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley”

**En este sentido, la Memoria aportada en el expediente no incluye ningún análisis sobre la repercusión económica que la suscripción de este convenio podría tener para el Gobierno Vasco, máxime teniendo en cuenta que se adoptan importantes compromisos de creación y provisión de plazas de profesorado y su mantenimiento durante un periodo de seis años.**

El borrador de convenio incluye un Anexo I en el que se alude a la distribución para el año 2024 de las plazas y de los costes del Programa de Incorporación de plazas de profesorado ayudante doctor a la UPV/EHU, pero en el mismo sólo se hace alusión al coste bruto de las plazas que son responsabilidad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU) para el periodo de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2024 (1.863.630 €). No se hace mención ni análisis alguno sobre el coste que para el Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación del Gobierno Vasco pudiera tener la creación y mantenimiento de las plazas comprometidas, tanto durante el año 2024, como en los años sucesivos previstos en el convenio.

Por otra parte, el art. 13.3.a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que el expediente completo de la iniciativa debe contener, entre otros, el texto definitivo de la iniciativa objeto de informe **junto con el propio informe jurídico departamental**.

En este caso, el informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación se limita a señalar la necesidad de recabar el informe de legalidad a cargo del Servicio Jurídico Central, pero no ofrece ningún tipo de análisis jurídico sobre el convenio y sus implicaciones.

**Así pues, al expediente habría de añadirse igualmente un informe jurídico a cargo de la Asesoría Jurídica del Departamento promotor de la iniciativa.**

## II. LEGALIDAD

## 1. Objeto.

El **objeto** del Convenio sometido a este informe, de acuerdo con lo estipulado en su *Cláusula Primera* es el siguiente:

«Este convenio tiene por finalidad articular la colaboración entre el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad y el Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación del Gobierno del País Vasco para la ejecución del Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Públicas Españolas, con objeto de mejorar la calidad docente e investigadora del profesorado de la Universidad del País Vasco, mediante la participación de esta Consejería en dicho Programa, así como de favorecer el rejuvenecimiento de las plantillas.»

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, establece la necesidad de trabajo en común de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como de las universidades, en la consecución del equivalente al 1% del PIB de gasto público destinado a la financiación de la educación universitaria pública.

El Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidad Españolas es un programa mediante el cual se cubren las necesidades de nuevo profesorado derivadas de la implementación de las nuevas dedicaciones de las diferentes categorías del personal docente e investigador que establece la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en el ámbito de las universidades públicas.

Con este Programa, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades financia la creación y provisión de 3.361 plazas de Profesorado Ayudante Doctor, que contribuyen a rejuvenecer estructuralmente las plantillas universitarias, lo que permite combatir la precariedad de determinados colectivos de profesorado y favorece una disminución del exceso de temporalidad en tanto que estas nuevas plazas de profesorado se crean con un compromiso de estabilidad por parte de las Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, estas plazas refuerzan la etapa inicial de la carrera profesional del profesorado universitario.

De acuerdo con el mencionado Programa, dichas plazas se destinan a cubrir la mayor parte de las necesidades docentes que se contabilizan al modificarse la posible dedicación a la docencia del Profesorado Asociado y del Profesorado Ayudante Doctor de las universidades públicas, como consecuencia de lo que establece la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo.

El resto de las plazas que necesitan las universidades, como consecuencia de lo que establece dicha ley, son las que se corresponsabilizan de crear y proveer las Comunidades Autónomas que quieran participar en dicho Programa. Asimismo, la Conferencia General de Política Universitaria acordó que las Comunidades Autónomas que quieran participar en el Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Españolas deberán suscribir un convenio de colaboración con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, finalidad a la que responde el convenio que ahora analizamos.

## 2. Naturaleza.

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras del proyecto de Convenio se concretan en un clausulado que ha adoptado la forma de convenio de colaboración, de los regulados en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Capítulo VI del Título Preliminar). Este formato de Convenio de Colaboración constituye un instrumento idóneo de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas y entidades privadas, en su caso, para la consecución de un objetivo común, que tiene la consideración de documento cuasi contractual, en cuanto acuerdo por el que se establecen compromisos y pactos entre partes, del que derivan derechos y obligaciones para las partes suscribientes.

Lo expuesto anteriormente, fundamenta su examen al amparo de la normativa general en materia de contratación pública, toda vez que su exclusión legal de este ámbito, *a sensu contrario*, ha sido exigida expresamente por el párrafo tercero del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al establecer que los convenios de colaboración administrativa «... *no podrá tener por objeto prestaciones propias de los contratos...*».

En este mismo orden de cosas, 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 deja fuera de su aplicación los convenios de colaboración:

- a) «... *celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídico-pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador [...].*». [art. 6.1)].

Observadas estas prescripciones, y atendiendo a los compromisos adquiridos conforme a las *Cláusulas Segunda, Tercera* y Cuarta del proyecto de Convenio, nos encontramos ante un sistema de cooperación pública horizontal, cuyo resultado no puede calificarse de contractual (artículo 31.1.b de la Ley de Contratos del Sector Público).

Por otra parte, el artículo 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), prevé la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la consecución de unos objetivos comunes, siempre y cuando no supongan cesión de la titularidad de la competencia.

El artículo 143.2 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, refiere que esta técnica de cooperación resulta ser un instrumento idóneo para formalizar las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas, en la que habrán de satisfacerse las condiciones y preverse los compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Lo anteriormente referido es corroborado por la *Cláusula Décima* del propio proyecto de Convenio, al decir que «*Este convenio tiene naturaleza administrativa. Se regulará por el título preliminar, capítulo VI, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por las restantes normas administrativas que le sean de aplicación y por los principios generales de Derecho, de acuerdo con el artículo 2 del Código Civil., según lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre...*».

En este marco normativo, se ha de considerar que la formalización del proyecto propuesto por las Administraciones Públicas signatarias del proyecto de Convenio que se informa, como instrumento de cooperación, está amparado por el ordenamiento jurídico.

### **3. Habilitación competencial de las administraciones intervinientes**

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco establece que, en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.º de la misma y la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, por su parte, atribuye a las Comunidades Autónomas importantes competencias en relación con las

universidades ubicadas en su ámbito territorial y, en particular, respecto de las Universidades públicas. En concreto, competencias como: su creación, a través de Ley de su correspondiente asamblea legislativa (art. 4.1.a); la aprobación de sus estatutos (art. 38.1); la creación, modificación y supresión de centros y estructuras (art. 41.c); aprobar la adscripción de centros docentes a universidades públicas (art. 42.2); regular por ley la composición de su Consejo Social (art. 47.3); o nombrar al Rector o Rectora (art. 51.3). Y, en particular, en lo que hace al objeto de este borrador de convenio, corresponde a las comunidades autónomas el deber de asegurar a las universidades públicas su suficiencia y estabilidad financieras, conforme a lo establecido en el título IX de dicha Ley (art. 3.1.4). Es decir, dotarlas de los recursos económicos necesarios para garantizar la suficiencia financiera que les permita dar cumplimiento a lo establecido en la citada ley orgánica y asegurar la consecución de los objetivos en ella previstos (art. 55).

Todo ello, claro está, sin perjuicio de la autonomía universitaria reconocida por el artículo 27.10 de la C.E. y ratificada por el art. 3.1 de la L.O. 2/2023, que incluye la autonomía económica y financiera, a las que aludiremos posteriormente.

Por lo demás, en lo que respecta a la competencia del Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación, el Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en su artículo 17 atribuye al Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación, entre otras, a) Las facultades que se derivan del Estatuto de Autonomía en relación a la educación superior; b) Política científica y c) Impulso y coordinación de la investigación teórica y aplicada.

Respecto a la competencia del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, el art. 19 del Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, atribuye a este Ministerio la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de universidades y las actividades que a estas les son propias.

Por lo que se refiere a la **personalidad jurídica de las partes**, el artículo 48.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que 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. En el presente caso, no hay tal cesión, sino más bien el ejercicio de competencias compartidas, ya que la colaboración se centra en «alcanzar el fin de interés común consistente en la consecución de la mejora de la calidad de la plantilla de profesorado».

#### 4.- Régimen jurídico y procedimiento.

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

El artículo 47 de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio. Según determina este precepto, 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. Asimismo, en el apartado 2 a) del mismo artículo, se denomina convenios interadministrativos a los *«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.»*.

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios, establece 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.”*

Respecto al contenido, el artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, establece lo siguiente:

*4. Los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar, cuando proceda en cada caso:*

*a) Los órganos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*

*b) La competencia que ejerce cada administración.*

*c) Su financiación.*

*d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar.*

*e) La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.*

*f) El plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad y régimen de prórroga que se establezca.*

*g) La extinción por causa distinta al agotamiento del plazo de vigencia, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.*

En lo que concierne al procedimiento, el artículo 50 de la LRJSP enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

*“1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley.”*

Asimismo, y respecto al contenido y tramitación de los convenios de colaboración y protocolos generales en la legislación de la Comunidad Autónoma de Euskadi, su regulación se encuentra en el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, comunicación al Parlamento Vasco (artículo 59.1), suscripción (artículo 63.1 a), entrada en vigor y publicación, que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación y que deberá observarse.

Por lo que respecta la tramitación, deben cumplirse las previsiones que, en aras de la transparencia, introducen los apartados segundo y sexto del artículo 33 de la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco. Ello lleva a que deben ser objeto de publicidad activa



las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo. Además, habrá de publicarse en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos.

En relación a los datos que, como mínimo, debe contener el registro de convenios a que se refiere el artículo 66 del Decreto 144/2017 de Regulación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ha de señalarse que, por razones de congruencia con la nueva normativa aprobada, dichos datos debieran extenderse también a la organización personificada que, en su caso, pudiera contemplarse con base al inciso e) del apartado 4 del artículo 33 de la Ley del Sector Público Vasco.

## 5. Sobre el contenido del borrador de Convenio.

En el **Título** del convenio se identifica a las partes que suscriben el convenio y su objeto, de forma sucinta y aludiendo al origen normativo del convenio, es decir, el Capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, el cual versa sobre el Personal docente e investigador de las universidades públicas

Por lo que respecta a las **Partes concertantes**, este apartado comienza citando los títulos competenciales que habilitan a cada una de las partes para suscribir el proyecto de convenio, conforme al art. 49.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Debe puntualizarse que, en el Gobierno Vasco, las organizaciones o áreas de actuación a cargo de los Consejeros y Consejeras del Gobierno reciben el nombre de “Departamentos”, y no “Consejerías”.

En este punto, el texto del Convenio expresamente debería recoger que la actuación del Consejero lo es «*en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, autorizado para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día ...de...de 2024*».

En relación con las partes que intervienen en este convenio, procede en este punto, así mismo, efectuar una reflexión sobre la posible ausencia de una parte directamente afectada por los objetivos y compromisos de dicho convenio. Nos referimos a la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Tanto en la exposición de motivos del convenio, como a lo largo de su clausulado, se incluyen contenidos y menciones que apelan o afectan directamente a dicha institución.

Si atendemos al objeto del convenio, expuesto en la cláusula segunda, observamos que el mismo apela directamente a la UPV/EHU:

a. *Implementar de forma equilibrada el Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador en las Universidades Públicas Españolas en el País Vasco, mediante el cual se cubrirán las necesidades de nuevo profesorado derivadas de la implementación de las dedicaciones docentes en determinadas categorías del personal docente e investigador que establece el Capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en su ámbito la Universidad del País Vasco como universidad pública presente y con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

b. *Cubrir específicamente las necesidades docentes derivadas de los cambios de dedicación del Profesorado/a Asociado/a y del Profesorado Ayudante Doctor.*

c. *Incorporar y provisionar nuevas plazas de profesorado en el marco de este Programa mediante la figura del Profesor/a Ayudante Doctor, según lo descrito en el Anexo del presente convenio. Dicho Anexo incorpora la información sobre plazas que a nivel de CCAA se incluye en el Acuerdo del Pleno de la Conferencia General de Política Universitaria aprobado el 19 de junio de 2024, tanto en el articulado del mismo como en el anexo.*

d. *Reducir las tasas de temporalidad de la plantilla de profesorado de la Universidad del País Vasco, para que en el curso 2027-2028 se cumpla con los valores al respecto establecidos en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo.*

En definitiva, se trata de cofinanciar la creación, provisión y estabilización de 121 plazas de Profesor/a Ayudante Doctor en la Universidad del País Vasco, mediante aportaciones anuales de la AGE y de la Administración General de la CAPV.

Este objetivo afectaría a la esfera de la autonomía universitaria, promulgada en el artículo 27.10 de la Constitución Española y desarrollada en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2023, del Sistema Universitario:

*“Artículo 3. Autonomía de las universidades.*

*1. Las universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía en virtud del derecho fundamental reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución Española.*

*2. En los términos de esta ley orgánica, la autonomía de las universidades comprende y requiere:*

*a) El establecimiento de las líneas estratégicas de la universidad, entre otras, en las políticas docentes, de investigación e innovación, de aseguramiento de la calidad, de gestión financiera, de personal, de estudiantado, de cultura y de internacionalización.*

*(...)*

*e) La autonomía económica y financiera.*

*f) La propuesta y determinación de la estructura y organización de la oferta de enseñanzas universitarias oficiales, así como de enseñanzas propias universitarias, incluida la formación a lo largo de la vida.*

*(...)*

*i) El establecimiento e implantación de programas de investigación y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación.*

j) *La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades y las características de éstas.*

k) *El establecimiento de sus relaciones de puestos de trabajo o plantillas, y su eventual modificación.*

(...)"

El deber que pesa sobre todas las Administraciones públicas de asegurar a las universidades públicas su suficiencia y estabilidad financieras debe cohonestarse con la autonomía universitaria. Por ello, es relevante que, a la hora de asumir los objetivos que se concretan en este convenio, la universidad exprese su voluntad y aceptación, excluyendo cualquiera afectación a esa autonomía. En ese sentido, se echa en falta la presencia de la UPV/EHU como parte concertante en un convenio de colaboración interadministrativo cuyos compromisos le afectan de forma directa, pues versan sobre el profesorado que esta universidad habrá de seleccionar, sobre las plazas adicionales que habrá de proveer y que habrá de mantener en un futuro.

De hecho, nos consta que al menos en dos supuestos análogos al que ahora nos ocupa, el del Principado de Asturias y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la suscripción de este convenio se ha planteado a tres bandas, es decir, entre la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma y su universidad pública correspondiente.

Por ello, consideramos conveniente que la suscripción de este convenio de colaboración se haga extensiva a la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y que se atribuyan a ella los compromisos que le son imputables, como después veremos.

En la **Parte Expositiva** se citan los intereses que las partes representan, estableciendo este ámbito de colaboración, así como los fines comunes que se pretenden obtener y sobre los cuales nos hemos pronunciado anteriormente, al referimos a la legalidad de la competencia material del proyecto, sin perjuicio de lo señalado respecto de aquellos aspectos relacionados con el ámbito competencial de la UPV/EHU. Todo ello, conforme al art. 49.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La **Cláusula Primera** del convenio define la finalidad del mismo, resumida en *“articular la colaboración entre el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad y el Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación del Gobierno del País Vasco para la ejecución del Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Públicas Españolas, con objeto de mejorar la calidad docente e investigadora del profesorado de la Universidad del País Vasco, mediante la participación de esta Consejería en dicho Programa, así como de favorecer el rejuvenecimiento de las plantillas”*. Con ello *“se da cumplimiento a lo dispuesto en el*

*artículo 86.2.Cuarta de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, formalizándose los compromisos financieros derivados de la distribución de créditos acordada por la Conferencia General de Política Universitaria en su sesión del día 19 de junio de 2024'.*

La **Cláusula Segunda** explicita el objeto del convenio, desgranando las medidas que hemos referido con anterioridad.

A continuación, la **cláusula tercera** se refiere a la financiación, y se señala que el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, a través de la Secretaría General de Universidades, asume, con cargo a este convenio, un gasto máximo de 1.863.630,00.-€. Este importe, tal y como se aclara en la siguiente cláusula, cubriría los costes derivados de la creación y provisión de 121 plazas de profesor/a Ayudante Doctor en la Universidad del País Vasco, para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2024.

La **cláusula cuarta** es la que concreta los compromisos de una y otra parte. Ahí se especifica, en resumen, que además del importe inicial, a partir de 2025 el Ministerio se compromete a aportar, anualmente y hasta la finalización del programa (6 años), la cantidad necesaria para atender la financiación del coste derivado de la creación y provisión de 121 plazas de Profesor/a Ayudante Doctor en la Universidad del País Vasco.

El Departamento de Ciencia, universidades e Innovación del Gobierno Vasco, por su parte, se comprometa a aportar *“la cantidad necesaria para afrontar de forma equilibrada las necesidades docentes de la Universidad del País Vasco, y con ello cubrir el coste derivado de la creación y provisión de 79 plazas de Profesor/a Ayudante Doctor en esta universidad”*, de forma que en total sumarían 200 plazas de esta nueva categoría creada por la Ley Orgánica 2/2023.

La materialización de los compromisos asumidos, tanto por el Ministerio, como por el Departamento, pasa por *“la suscripción de los correspondientes contratos de trabajo de seis años de duración”*. Y es evidente que tal contratación del personal docente es competencia de la UPV/EHU. Por ello, el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Departamento en este punto estará necesariamente condicionado por la voluntad y disposición de la Universidad para realizar y mantener las dichas contrataciones.

El **apartado e) de la cláusula cuarta**, a su vez, contempla la previsión de que, en el caso de que un Profesor o Profesora Ayudante Doctor, promocione a una plaza de Profesor/a titular de Universidad, el Departamento y la UPV/EHU puedan acordar la utilización de tales recursos restantes para la provisión de Profesores/as Ayudantes

Doctores/as inicialmente acordada. Esta previsión está igualmente condicionada a la suscripción de un ulterior acuerdo entre el Departamento y la Universidad.

El **apartado f) de la cláusula cuarta** es tal vez donde más se evidencia la conveniencia de contar con la participación en el convenio de la UPV/EHU. En ella, el Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación se compromete a “*velar y asegurar que la Universidad del País Vasco (en adelante, UPV), en el ámbito del presente convenio*” cumpla una serie de labores y funciones que se antojan imprescindibles para el buen fin del convenio, como utilizar estas plazas para la finalidad determinada en el convenio, asegurar la disponibilidad de equipamientos docentes y de investigación necesarios para la adecuada labor académica del nuevo Profesorado Ayudante Doctor que se incorpore a su plantilla, facilitar y promover la participación del nuevo Profesorado Ayudante Doctor en programas de movilidad nacional e internacional, asignar al nuevo Profesorado Ayudante Doctor la docencia requerida; o convocar y realizar los diferentes concursos de selección o promover programas de formación de las capacitaciones.

Sin obviar las importantes funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca en el Sistema Universitario, su capacidad de influencia, o el deber de rendición de cuentas que recae sobre la UPV/EHU, lo cierto es que las actuaciones contempladas en este apartado corresponden directamente a la Universidad, por lo que los compromisos asumidos por el Departamento se ven necesariamente intermediados por la intervención de aquella, toda vez que están condicionados a las tareas que pueda asumir, o no, la UPV/EHU. Esta intermediación, como es evidente, se resolvería fácilmente, de traer a la UPV/EHU a la firma del Convenio.

En la **Cláusula quinta** se contemplan los mecanismos de seguimiento del convenio, a través de una Comisión de Seguimiento formada por un o una representante de cada parte, con presidencia anual rotatoria.

Con ello se da respuesta al apartado f) del artículo 29 de la Ley 40/2015.

La **cláusula sexta** versa sobre la política de comunicación del convenio y sus resultados, comprometiéndose las partes a mantener una política de comunicación coherente y consensuada.

La **cláusula séptima** versa sobre la confidencialidad de la información y protección de datos de carácter personal.

En la **cláusula octava** se recogen las normas sobre efectos, duración y modificación del convenio, conforme a lo dispuesto en los apartados g) y h) del art. 49 de la Ley 40/2015. Su duración inicial será de 4 años, con posibilidad de prórroga por un periodo de hasta tres años adicionales mediante adenda al convenio, y sin que en

ningún caso se pueda extender su duración más allá de la finalización del curso 2030/31.

La **cláusula novena** aborda las causas de extinción y resolución del convenio, previsiones que resultan ajustadas a lo dispuesto en el art. 51 de la Ley 40/2015.

La **cláusula décima** establece el régimen jurídico del convenio y la resolución de posibles controversias, confirmando su naturaleza administrativa y sometimiento a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En esta estipulación se precisa asimismo la naturaleza no contractual del convenio, ya que en el mismo *“no hay contraposición de intereses, sino objetivos comunes o compartidos, no existiendo la contraprestación propia de un contrato”*.

Finalmente, el Anexo I del convenio recoge la Distribución para el año 2024 de las plazas y de los costes del Programa al que se refiere el convenio. Se especifican las plazas de profesorado ayudante doctor que serán sufragadas por el MICIU (121), y las plazas de este tipo a asumir por la CAPV (79), lo que hace un total de 200 plazas de este tipo. Sin embargo, en la parte de costes, solo se hace alusión al coste que supondrá para el MICIU (1.863.630 €), no así al coste que supondrá para la CAPV. De ahí la importancia de incluir en el expediente una memoria económica que cuantifique los costes que conllevaría el convenio para el Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación durante el periodo de vigencia previsto para el mismo.

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas, se puede considerar que el contenido del proyecto de Convenio se ajusta a las prescripciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

## **6. Conclusión.**

El expediente administrativo correspondiente al presente proyecto de convenio, ha de completarse con el informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación del Gobierno Vasco. Asimismo, la memoria justificativa habría de completarse con un análisis sobre el impacto económico del convenio y de los compromisos que en él se asumen por parte del Departamento. Finalmente, por la naturaleza y alcance de los compromisos que conlleva la suscripción del convenio, sería, cuando menos, muy conveniente que la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea participara del mismo, asumiendo directamente aquellos compromisos que le incumben.

Con las recomendaciones arriba expresadas, el presente proyecto de convenio no encuentra tacha de legalidad, al considerar que se ajusta a la finalidad perseguida y a los parámetros de legalidad aplicables.

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

En Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma electrónica.