INFORME DE LEGALIDAD CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, UNIPORTBILBAO, EL AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA PARA EL IMPULSO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS VINCULADAS CON LA ECONOMÍA PORTUARIA.

4/2026 IL – DDLCN
NBNC_CCO_5230/25_08

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 28 de noviembre de 2024, la Dirección de Aprendizaje Permanente ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de convenio citado 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, 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 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

Acompaña a la solicitud de informe la siguiente documentación:

- Memoria justificativa suscrita por la Directora de Transformación Digital y Aprendizajes Avanzados.
- Informe jurídico del departamento.
- Borrador del Convenio de colaboración.

En el aplicativo Tramitagune consta que se han aportado posteriormente los siguientes documentos:

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7S5Z-6YJB
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: MARIA GUADALUPE MARTIN ARMENTIA | 2026/01/26 13:47:20
SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2026/01/27 12:11:15

- Respuesta de la Dirección de Transformación Digital y Aprendizajes Avanzados a varias consideraciones del informe jurídico departamental, firmada el día 9 de diciembre de 2025.
- Nuevo borrador del convenio de colaboración, aportado con fecha 15 de diciembre de 2025.

No se ha incorporado la correspondiente propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno. Recordamos a ese respecto que el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece que debe ser aprobada la suscripción de Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y otros entes, entre ellos, con otras Administraciones Públicas.

El informe jurídico departamental justifica que se excepcione la habilitación del Consejo de Gobierno siempre que se recabe esa autorización antes de la suscripción, y ello con base en el artículo 55-2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco:

2.– *Excepcionalmente, por razones de urgencia debidamente motivada, y sin perjuicio de lo que se establece en el artículo 18 de la Ley de Gobierno, el Convenio negociado podrá ser firmado sin la aprobación previa del Gobierno Vasco, cuando su entrada en vigor se condicione, en el propio articulado, a la posterior ratificación por éste. En dicho supuesto será, en todo caso, también aplicable lo dispuesto en este Decreto a los efectos de la autoridad facultada para llevar a cabo la suscripción.*

Considera quien elabora este informe que no se da el supuesto de urgencia que ampara esa excepción, entre otras razones porque no se ha motivado. Por ello, no podemos soslayar la obligación de que sea el Consejo de Gobierno el que autorice la suscripción, y debemos recordar que es necesario que el Convenio de colaboración se tramite ante el Consejo de Gobierno, con la remisión del expediente completo. Asimismo, que es el Consejo el órgano que autoriza a los Consejeros o Consejeras de los departamentos la suscripción de los convenios que se aprueben.

Sin perjuicio de considerar esencial ese trámite, procedemos a realizar una serie de comentarios sobre el texto del convenio de colaboración.

II. LEGALIDAD

1.- Justificación.

La memoria justificativa que acompaña al expediente se limita a expresar la finalidad de la suscripción del Convenio. Considero que esa memoria no tiene el mínimo contenido exigible al documento que se supone que, antes de iniciar la tramitación, debe demostrar la necesidad, legalidad y viabilidad del convenio.

La justificación del convenio de colaboración se basa en las necesidades de formación y de personal capacitado en el sector portuario y empresas con él relacionadas. Pero, aparte de eso, el documento ni siquiera menciona cuáles son las entidades que van a colaborar. Una memoria justificativa debería analizar, siquiera de forma somera, los antecedentes, el contexto, la necesidad, legalidad y viabilidad del acuerdo que supone el convenio. Igualmente, debería analizar el impacto económico y, si no lo tiene, explicar por qué. Y esbozar en qué consistirá la colaboración, con detalle, al menos, de las obligaciones que asumirá cada parte, y de forma específica el Departamento de Educación.

El documento de 9 de diciembre de 2025 en respuesta al informe jurídico departamental complementa de forma muy somera los siguientes apartados:

- Antecedentes normativos.
- Mención a que carece de contenido económico.
- Precisión de que el convenio será aprobado por el Consejo de Gobierno antes de su entrada en vigor.

Complemento que, a juicio de quien suscribe, no es suficiente para obviar las carencias de una memoria justificativa que no es tal.

2.- Objeto:

El objeto de la colaboración que articula el proyecto de convenio sometido a nuestro análisis, tal y como se expresa como *OBJETIVO,* es la promoción de la formación práctica, la innovación y el desarrollo de competencias profesionales en el ámbito del Puerto de Bilbao y su entorno.

En el artículo 3, titulado *Finalidades del Convenio* se concreta más ese objetivo, con la relación de las finalidades de la colaboración:

a) Favorecer la formación durante la vida de las personas trabajadoras en paro y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios laborales y formativos, así como su desarrollo profesional y personal.

b) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

c) Impulsar la implementación de un programa de formación dual (general e intensiva) que permita la alineación entre formación y empresas y acerque la calificación profesional a la realidad de la empresa.

d) Atender a los requerimientos del mercado laboral y a las necesidades de las empresas proporcionando a las personas trabajadoras las competencias, conocimientos y prácticas adecuadas.

e) Favorecer la vinculación del mundo académico con el mundo de la empresa participando de forma activa en estudios, proyectos de innovación, proyectos de internacionalización y de emprendimiento y compartiendo buenas prácticas en las áreas que demanden más puestos de trabajo.

f) Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento de trabajo o de inserción laboral.

g) Promover que las competencias profesionales adquiridas por parte de las personas trabajadoras, tanto a través de los procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

h) Acercar y hacer partícipes al alumnado y personas trabajadoras de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación y promover la disminución de la brecha digital existente y garantizar la accesibilidad a las tecnologías.

El contenido de los artículos 4, "Ámbito Funcional", y 6, "Líneas de acción", también ayuda a comprender la finalidad de la colaboración que se propone. Muy resumidamente: formar a personas en capacitaciones dirigidas a ámbitos específicos del sector portuario, atendiendo de esa manera tanto las necesidades de ese sector laboral, como la posibilidad de mejora en la formación y en el desarrollo personal de las personas que participen. Por ello, el artículo 6 expone las dos líneas de actuación: formación de las personas y competitividad de las pymes.

3.- Naturaleza y habilitación competencial de las partes intervinientes.

Estaríamos ante un convenio de los que están contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2 a).

El artículo 86-1º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que:

"Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule……"

El informe jurídico departamental analiza la competencia que ostenta el Departamento de Educación para la suscripción del convenio. La actuación del departamento se canalizará a través de los centros de formación

profesional que se relacionan en el texto del convenio. El artículo 16 del Estatuto de Autonomía asigna competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de educación, dentro de los límites que establece el artículo 27 de la Constitución y las facultades estatales para establecer la legislación básica.

En lo que se refiere al Departamento de Educación, el artículo 12 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, le asigna las funciones en materia de enseñanza, que el Decreto 381/2024, de 19 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, asigna y estructura en los diferentes órganos departamentales.

No se analiza en el informe jurídico departamental la habilitación competencial del resto de firmantes, y en el texto del convenio ni se menciona. A falta de que se justifique, podemos comentar lo siguiente:

- Diputación Foral de Bizkaia. Participa a través del Departamento de Promoción Económica. La participación quedaría justificada desde el punto de vista de la finalidad del convenio enfocada a la competitividad de las pymes, aunque nada se señala al respecto.
- Ayuntamiento de Santurtzi. Su participación no queda definida salvo con expresiones genéricas y posibles líneas de ayuda. No queda claro en virtud de qué competencia interviene en el Convenio.

Siendo las anteriores administraciones públicas, es necesario que se concrete y justifique la competencia en virtud de la que actúan.

- Autoridad Portuaria de Bilbao y Fundación Puerto y Ría de Bilbao. El interés en la participación está claro, si bien los compromisos que asumen son genéricos, relacionados con la innovación en el sector portuario, la organización de eventos formativos y la posible concesión de ayudas.
- UNIPORT BILBAO/Comunidad Portuaria. Es la parte que va a ser acogedora y destinataria del personal en formación. En ese sentido, está clara su participación y obligaciones asumidas por el Convenio. Es una asociación sin ánimo de lucro que agrupa a empresas del entorno portuario, y que tiene por objeto la promoción y competitividad de la actividad del Puerto de Bilbao y su área de influencia. El artículo 6 de sus estatutos recoge los fines de la asociación, identificándose plenamente con su participación y colaboración en el convenio que se proyecta.

Debemos considerar que no queda justificada la competencia con que actúan las Administraciones participantes (Diputación Foral de Bizkaia y

Ayuntamiento de Santurtzi), en contra de lo que establece el artículo 33-4 b) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo del Sector Público Vasco.

4.- Régimen Jurídico del Convenio y análisis jurídico de su contenido.

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

En primer lugar, es obligada la remisión a los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. En consonancia con la misma, la Ley 3/2022, de 12 de mayo del Sector Público Vasco, en el artículo 33, apartados 1 y 4, establece lo siguiente:

Artículo 33. Convenios de colaboración.

…

2. Las entidades de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán asimismo suscribir los convenios de colaboración con otras administraciones públicas a los que se refiere el presente artículo, actuando en tal caso conforme al régimen jurídico que les corresponda. En todo caso, las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo, deberán ser objeto de publicidad activa.

…

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.

El contenido del Convenio no se ajusta del todo a las especificaciones que establece el artículo 33-4. Ya hemos dicho que no se expresa ni justifica la competencia en virtud de la cual intervienen las administraciones, pero tampoco se especifica la capacidad de cada uno de los representantes que comparecen.

En lo que respecta al contenido del documento, se debe reseñar que su estructura no obedece al contenido habitual de un convenio, y llama la atención que, en vez de cláusulas, el contenido se haya distribuido en artículos:

INTERVIENEN
OBJETIVO
RÉGIMEN JURÍDICO
CENTROS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Disposiciones generales

Artículo 1. Naturaleza del Convenio.

Artículo 2. Compromiso de las partes.

Artículo 3.- Finalidades del Convenio

Artículo 4. Ámbito funcional

Artículo 5. Ámbito temporal.

Artículo 6.- Líneas de acción

Artículo 7. Es el que constituye la Mesa de Formación, Talento y Competitividad de la Comunidad Logística-Portuaria de Bilbao.

Artículo 8. Confidencialidad de la información.

Artículo 9. Publicidad y comunicación.

Artículo 10. Régimen de modificación del convenio.

Artículo 11. Plazo de vigencia del convenio.

Artículo 12. Extinción del convenio.

Artículo 13. Efectos de la resolución.

Artículo 14. Protección de datos de carácter personal.

Se sugiere que, cuando se complete la documentación precisa para la tramitación del convenio ante el Consejo de Gobierno, se opte por una estructuración más lógica y propia de los documentos convencionales: comparecencia o intervinientes, parte expositiva y clausulado.

Observamos también un cierto desorden en lo que sería equivalente al Clausulado. Los convenios de colaboración suelen tener una estructura, que puede variar según el objeto y necesidades: objeto, ámbito de aplicación o ámbito funcional; obligaciones de las partes; comisión de seguimiento; carencia de contenido económico; ámbito temporal y vigencia; modificación o revisión; extinción y resolución; efectos de la resolución y consecuencias del incumplimiento; régimen jurídico o normativa aplicable; publicidad; protección de datos.

Se pone también de manifiesto la escasa concreción de las obligaciones que asumen las partes, con expresiones genéricas que no denotan verdaderos deberes: *se impulsará, se facilitará, se apoyará, podrán proponer, promoverán, desarrollarán planes* … La única parte que efectiva asume una obligación tangible es UINIPORTBILBAO que se obliga a acoger al alumnado en prácticas.

III. CONCLUSIÓN

A la vista de la documentación que integra el expediente, se informa de forma desfavorable el proyecto de convenio por carencia en la documentación precisa (propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno), carencia de justificación, deficiencia en la acreditación de la competencia por la que intervienen las partes, inexistencia o falta de expresión de habilitación para los representantes y carencias de contenido en el texto del documento.

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

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