

Expte.

DI-673/2011-5

**EXCMA. SRA CONSEJERA DE
EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y
DEPORTE**
Avda. Gómez Laguna, 25 6ª planta
50009 ZARAGOZA
ZARAGOZA

SUGERENCIA

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 14 de abril de 2011 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja al que se le dio el número de referencia que consta en el encabezado de esta resolución.

En dicho escrito se hacía alusión a los siguientes hechos:

En fecha 6 de abril de 2011 se firmó un protocolo de colaboración entre el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón para la promoción de la enseñanza de la lengua catalana.

Dicho protocolo fue publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña nº 5645, de fecha 8 de junio de 2010. Sin embargo, al parecer, todavía no ha sido objeto de la correspondiente publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 19 de abril de 2011 un escrito al Departamento -entonces denominado- de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón recabando información sobre si se había procedido a la publicación del protocolo de colaboración indicado en el Boletín Oficial de Aragón. En el caso de respuesta negativa, se solicitaba igualmente que se indicaran los motivos de dicho actuar.

TERCERO.- La respuesta del Departamento, tras un primer recordatorio efectuado en fecha 25 de mayo de 2011, se recibió el día 21 de junio de 2011, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En relación con el expediente de queja DI-673/2011-5, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, le comunica lo siguiente:

El 7 de mayo de 2003 se firmó el Convenio marco de colaboración entre los Departamentos de Educación de la Generalitat y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón. En él se establece que los lazos históricos, culturales y lingüísticos que unen desde hace siglos Cataluña y Aragón

constituyen un campo favorable para el desarrollo de relaciones entre centros escolares, profesorado y alumnos.

Un año más tarde, el 19 de mayo de 2004 se constituyó, en Zaragoza la Comisión de seguimiento del Convenio de colaboración. Y a partir de allí, una vez al año se reúne la Comisión bajo el nombre de reuniones bilaterales.

En el año 2006 expiró el acuerdo y se firmó una addenda de prórroga del convenio por tres años más.

En el año 2009 expiró el plazo para una nueva prórroga y ambas administraciones decidieron firmar un Protocolo de Colaboración en el que se mantienen todos los principios que regía el antiguo convenio, pero introduciendo matices que amplían el carácter bilateral de todas las actuaciones llevadas a cabo entre ambos Departamentos.

Es práctica de la Administración de esta Comunidad autónoma la publicación de los convenios de colaboración que se suscriben, tal como se regula en la parte final del procedimiento: Aprobación por parte del Consejo de Gobierno, registro de convenio y publicación en el Boletín oficial. En el caso que nos ocupa, al tratarse de un Protocolo de Colaboración, no se requiere este procedimiento, motivo por el cual no se publicó en el Boletín Oficial de Aragón. Su entrada en vigor tuvo lugar en el momento de su firma con fecha 6 de abril de 2010.”

CUARTO.- A la vista del contenido de la contestación del Gobierno de Aragón, con fecha 7 de julio de 2011 se dirigió nuevo escrito al Departamento de Educación, Cultura y Deporte solicitando, como ampliación de la información remitida, que se indicaran los motivos por los que el protocolo de colaboración objeto de este expediente no había sido publicado en el Boletín Oficial de Aragón mientras que sí lo habían sido otros acuerdos igualmente identificados como tales. Se añadían como ejemplos los siguientes:

1) la Orden de 10 de diciembre de 2010, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Protocolo de colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Comunidad Autónoma de Aragón para las Elecciones locales y autonómicas de 22 de mayo de 2011 (BOA nº 252, de 28 de diciembre de 2010),

2) la Orden de 28 de octubre de 2010, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Protocolo General de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la colaboración en el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en salud y asistencia sanitaria (BOA nº 221, de 12 de noviembre de 2010,

3) la Orden de 5 de julio de 2010, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Protocolo general de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y la Comunidad Autónoma de Aragón para el desarrollo de un programa de cooperación e intercambio de experiencias en el ámbito de la educación y sensibilización ambiental (BOA nº 140, de 19 de julio de 2010),

o 4) la Orden de 19 de febrero de 2010, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Protocolo General de colaboración, entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma de Aragón, para promover la colaboración interautonómica y definir cauces formales de relación entre ambas

Comunidades (BOA nº 45, de 5 de marzo de 2010).

QUINTA.- Tras dos recordatorios formulados en fechas 11 de agosto y 23 de septiembre de 2011, el día 24 de octubre de 2011 tuvo entrada en esta Institución escrito de contestación a nuestra solicitud de ampliación de información procedente del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte.

En dicha contestación se indicaba lo siguiente:

“En relación con el expediente de queja DI-673/2011-5, el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, le comunica lo siguiente:

En fecha 6 de abril de 2010, se firmó un protocolo de colaboración entre el Departamento de Educación de la Administración de la Generalidad de Cataluña y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón. Mediante Resolución EDU/1780/2010, de 31 de mayo, la Generalidad de Cataluña se dio publicidad a este protocolo de colaboración, sin embargo no se llegó a publicar en el Boletín Oficial de Aragón.

Es preciso conocer que este Protocolo se firmó como una mera declaración de intenciones y que por ello no precisó de acuerdo previo del Consejo de Gobierno. Y, dado que el Protocolo fue firmado en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón es de aplicación el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Según reza el Artículo 47.7 sólo se obliga la publicación en el Boletín Oficial de aquellos convenios de colaboración con la Administración Central del Estado, así como los convenios de gestión y los acuerdos de cooperación con otras Comunidades. En dicho artículo no se menciona esa misma obligación con los Protocolos.

Por todo lo anterior, se concluye que no era preceptiva la publicación en el BOA del Protocolo de Colaboración firmado entre los Departamentos de Educación de la Generalidad de Cataluña y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.”

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente expediente se incoó tras la presentación de escrito de queja en el que se ponía de manifiesto la falta de publicación en el Boletín Oficial de Aragón del formalmente denominado “protocolo de colaboración” firmado en fecha 6 de abril de 2011 entre el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón para la promoción de la enseñanza de la lengua catalana.

Junto a esta información, el presentante de la queja añadía que dicho protocolo sí había sido objeto de publicación por parte de la Generalidad de Cataluña en el DOGC nº 5645, de 8/6/2010.

Sobre esta cuestión, por parte del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte se informó que el mencionado protocolo de colaboración no fue publicado porque la normativa entonces vigente reguladora de

este instrumento jurídico -a la sazón, el Decreto-Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón-, no preveía la publicación de los protocolos de colaboración.

SEGUNDA.- Efectivamente, tal y como se indica por el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, atendida la fecha en la que se firmó el cuestionado protocolo de colaboración -el día 6 de abril de 2010-, la norma a aplicar en relación con los convenios y acuerdos suscritos por el Gobierno de Aragón con otras Administraciones autonómicas era el Decreto-Legislativo 1/2001, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En concreto, sus arts. 44.1 y 47.

Así, el art. 44.1 disponía que:

“El Gobierno aragonés colaborará con lealtad con el resto de las instituciones del Estado y de las Administraciones públicas.

En especial, y en aquellas de sus competencias que resulten ser compartidas según el orden constitucional y estatutario de distribución, procurará alcanzar acuerdos y convenios de colaboración o cooperación con el Estado y con otras Administraciones e instituciones para propiciar un mejor servicio a los ciudadanos y una utilización racional de los recursos.” El subrayado es nuestro.

Por su parte, y en cuanto a la materialización de instrumentos de cooperación entre el Gobierno aragonés y otras Administraciones autonómicas, el art. 47 establecía que:

“De los convenios de gestión y acuerdos de cooperación con otras Administraciones autónomas.

1. Conforme a lo previsto constitucionalmente, el Gobierno podrá suscribir convenios de gestión y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

2. Dichos documentos serán suscritos por el Presidente o por el Consejero que designe el Gobierno aragonés.

3. Cuando se trate de convenios-marco de los que puedan derivarse en su aplicación otros convenios, con carácter previo a la firma definitiva del convenio-marco el Gobierno deberá en todo caso adoptar el acuerdo de aprobación.

4. Todos los convenios de gestión y acuerdos de cooperación que con otras Comunidades Autónomas se suscriban deberán ser inscritos en el libro-registro específico que existirá en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

5. Lo indicado en los apartados anteriores es también aplicable a cuantas modificaciones sustanciales de los convenios y acuerdos celebrados pretendan llevarse a cabo. En todo caso se entenderá como modificación sustancial aquella que suponga una mayor colaboración financiera de la Comunidad Autónoma en la consecución de los fines pretendidos por el convenio o acuerdo.

6. De los convenios y acuerdos y de sus modificaciones se dará traslado a las Cortes de Aragón a los efectos que en cada caso procedan.

7. En todo caso, los convenios de gestión y acuerdos de cooperación

deberán ser objeto de publicación en el "Boletín Oficial de Aragón", una vez que hayan sido realizados todos los trámites previstos en el ordenamiento jurídico aplicable para su plena validez. “(El subrayado es nuestro).

Esta normativa, como ya apuntaba igualmente el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, no preveía la publicación de los “protocolos de colaboración” que la Administración aragonesa, en ejercicio de sus funciones, pudiera firmar.

El hecho es que, ciertamente, los preceptos transcritos no exigían la publicación de los identificados como “protocolos de colaboración”. Lo cierto es que no sólo no exigían el cumplimiento de este trámite de publicidad sino que, en puridad, ni siquiera preveían la firma de este tipo de instrumentos ya que la regulación del Decreto-Legislativo 1/2001 sólo se refiere a los “convenios de gestión” y a los “acuerdos de cooperación” con otras Administraciones autonómicas; en ningún lugar se mencionaban los “protocolos de colaboración” como instrumentos de cooperación entre el Gobierno de Aragón y otras Administraciones autonómicas.

En la vigente Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón la situación respecto de los “protocolos de colaboración” es la misma que la contenida en el Decreto-Legislativo 1/2001 ya que con esta denominación no se recoge ningún instrumento de formalización de acuerdos con otras Comunidades Autónomas.

Así, el art. 15, al referirse a la tipología de los convenios suscritos con otras Comunidades Autónomas dice que éstos *“podrán adoptar las modalidades de protocolo o acuerdo de coordinación, convenio de colaboración, o acuerdo de cooperación”*, desarrollándose en los preceptos siguientes (arts. 16, 17 y 18) las características, contenido y efectos de cada uno de estos tipos de convenio. Pero en ningún caso se hace referencia alguna a los “protocolos de colaboración” como figura de instrumentación de acuerdos con otras Comunidades Autónomas.

TERCERA.- Así las cosas, en la medida en la que no existe previsión legal alguna de publicación de los convenios firmados entre el Gobierno de Aragón y otras Comunidades Autónomas denominados “protocolos de colaboración”, ninguna objeción podría hacer al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte en cuanto a su decisión de no proceder a la publicación en el BOA del protocolo de colaboración objeto de este expediente.

Ahora bien, esta situación no deja de presentarse como una anomalía dentro de lo que debería ser una completa regulación de las fórmulas a utilizar para la plasmación de los acuerdos y convenios surgidos de la cooperación interautonómica.

Y ello por cuanto debe considerarse contrario al principio de seguridad jurídica el hecho de que, a pesar de que el legislador aragonés ha regulado de manera precisa la tipología de estos instrumentos de cooperación susceptibles de ser suscritos por el Gobierno aragonés y otras Administraciones autonómicas, desde la Administración aragonesa se opte en ocasiones por la utilización para estos casos de instrumentos respecto de los que ninguna previsión legal existe.

Consecuencia de lo anterior es que es la misma Administración autonómica la que ante una supuesta situación de anomia -que no es tal-, elude la aplicación del

cuerpo normativo al que debería acomodar su actuación en las relaciones de cooperación con otras Administraciones.

La situación se agrava al ser esta misma Administración la que, afectando al principio de transparencia que debe regir también cuando actúa en ejercicio de su actividad convencional, decide de manera unilateral y sin que se tenga público conocimiento de los criterios con arreglo a los cuales se considera oportuno la publicación de este tipo de acuerdos -los protocolos de colaboración- a cuáles debe darse publicidad y cuáles quedan privados de ella.

Ejemplo de ello es la existencia de múltiples protocolos de colaboración firmados por el Gobierno aragonés con otras Administraciones autonómicas que sí han sido objeto de publicación en el BOA -como son los recogidos en el Antecedente Tercero de esta resolución- frente al protocolo aquí cuestionado, que no lo fue.

CUARTA.- A la vista de lo expuesto, y en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben guiar toda actuación administrativa, considero conveniente sugerir al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón que:

1º) en la formalización de los futuros acuerdos y convenios que en aplicación del principio de cooperación interadministrativa el Gobierno de Aragón suscriba con otras Administraciones autonómicas, se apliquen en sus estrictos términos los instrumentos jurídicos previstos al efecto en la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, evitando la utilización de fórmulas no incluidas entre las previstas en dicha norma.

2º) en relación con los acuerdos y convenios ya firmados bajo la denominación "protocolo de colaboración" por el Gobierno de Aragón con otras Administraciones autonómicas, el Departamento proceda a su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. Y, en el caso de no acordar su publicación, proceda a exponer los motivos que le llevan a adoptar dicha decisión.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que en la formalización de los futuros acuerdos y convenios que en aplicación del principio de cooperación interadministrativa el Gobierno de Aragón suscriba con otras Administraciones autonómicas, se apliquen en sus estrictos términos los instrumentos jurídicos previstos al efecto en la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, evitando la utilización de fórmulas no incluidas entre las previstas en dicha norma.

Segunda.- Que en relación con los acuerdos y convenios ya firmados bajo la denominación “protocolo de colaboración” por el Gobierno de Aragón con otras Administraciones autonómicas, el Departamento proceda a su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. Y, en el caso de no acordar su publicación, proceda a exponer los motivos que le llevan a adoptar dicha decisión.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 30 de noviembre de 2011

EL JUSTICIA DE ARAGON

FERNANDO GARCÍA VICENTE