



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren
Saillburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE INTENCIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI (DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE), BASQUE CULINARY CENTER FUNDAZIOA Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE ALAVA PARA LA CREACIÓN DE UN CENTRO DE EXCELENCIA.

47/2023 IL - DDLCN
NBNC_PRO_2100/23_05

I. ANTECEDENTES.

Por la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto al acuerdo de intenciones entre la administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Basque Culinary Center Fundazioa y la Diputación Foral de Álava para la creación de un centro de excelencia.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, la siguiente documentación:

- Texto provisional del Acuerdo de Intenciones.
- Memoria económica.
- Memoria justificativa de la oportunidad de suscribir el acuerdo.
- Informe jurídico emitido por el Servicio Jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por la que se autoriza la suscripción del Convenio de Colaboración Administrativo indicado.

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



II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Se emite el presente informe 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 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En relación, ambos, con el artículo 8.1 del Decreto 18/2020, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 19 del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

El proyecto de acuerdo sometido a nuestro análisis tiene su justificación, según se explicita en la memoria económica y en el propio texto provisional de acuerdo, en la necesidad de establecer un marco de negociaciones entre las partes con el objetivo de alcanzar un futuro acuerdo para la creación de un centro de excelencia de referencia internacional. Este centro tendría la finalidad de promocionar el sector de bebidas y específicamente el sector vitivinícola de Euskadi en el mercado local, estatal e internacional, que busque aumentar la competitividad y el rendimiento global de las empresas del sector, parte importante del sector agroalimentario vasco y, por tanto, de la economía de Euskadi en general, desde la formación y la innovación del sector en toda su cadena de valor.

2.- Naturaleza y habilitación competencial.

Los Acuerdos de intenciones, al igual que los protocolos generales de actuación, ostentan una naturaleza jurídica propia que los distingue de los Convenios de Colaboración, conteniendo declaraciones de intenciones de los sujetos intervinientes con una finalidad común. Que es, en el presente caso, la de entablar negociaciones entre las partes con la finalidad de alcanzar un

futuro acuerdo para la creación de un centro de excelencia de referencia internacional, que promueva, la excelencia del sector de las bebidas ligado a unos territorios singulares y el desarrollo del enoturismo. Todo ello, sin un contenido obligacional propio y directo, el cual se determinará en los instrumentos de desarrollo del mismo, a través de la formalización de los instrumentos jurídicos correspondientes, tal y como se prevé en el presente caso en el apartado 3, de la cláusula primera, del borrador sometido a informe

En este sentido, el artículo 33.3 de la ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, denomina como protocolos generales a los instrumentos cooperativos que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.

El artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece la distinción entre convenios y protocolos generales definiendo, en su apartado 1, los convenios como *“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”*. Por contraposición a lo indicado, el apartado 2 del citado precepto indica que *“En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación e instrumentos similares que comportan meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”*.

Tal distinción ha sido recogida por el Tribunal Constitucional (TC) en su sentencia nº 44/1986, de cuya lectura se deduce que se excluyen de la calificación como Convenios las declaraciones sin contenido vinculante o programáticas, como el Acuerdo examinado.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, expresa en su artículo 47.1, y en el sentido indicado, de forma clara y terminante, que: *“No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”*. Lo que implica que no están sometidos al rigor de las normas que afectan a la tramitación y fiscalización de otras figuras como convenios o contratos, aun cuando puedan utilizarse criterios similares a los aplicables a los convenios en las tareas mencionadas.

El hecho de que la propia cláusula Primera en su apartado 2 establezca que el Acuerdo no tiene carácter vinculante para las partes, ni supone la

formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles, no hace sino evidenciar que la voluntad de las partes firmantes es la de suscribir un instrumento definible como protocolo general de actuación y no un convenio de colaboración.

En cuanto a las competencias que ostentan las Administraciones Públicas intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de convenio, se hace referencia a las mismas en los apartados primero, segundo y tercero de la parte expositiva del proyecto de acuerdo reseñado.

La competencia material de esta Administración General para suscribir un acuerdo cuyo objeto es la promoción y el desarrollo económico de la actividad vitivinícola del País Vasco viene determinada en virtud de la competencia exclusiva fijada en el apartado 25 (desarrollo económico) del artículo 10 de Estatuto de Autonomía. Las mismas se desarrollan, a su vez, en el artículo 8.1 q) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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, correspondiendo las mismas al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Dentro de la Administración Autonómica, la competencia funcional, en desarrollo del artículo 8.1 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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 y de los artículos 1 y 19.1.a) del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, en materia de actuaciones dirigidas a la mejora de la competitividad de las industrias agrarias, así como al fomento de la cadena de valor alimentaria desde la producción primaria hasta la gastronomía, están adscritas al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. Y es por tanto éste el competente para promover el proyecto de acuerdo que se informa.

3.- Tramitación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, apartados 2 y 3 del Decreto 144/2017, y teniendo en cuenta que es preceptiva en el presente caso la emisión de informe de legalidad, es necesario remitir, junto a la solicitud un expediente de la iniciativa que incluya una memoria resumen con el texto de la iniciativa y el informe jurídico departamental, todos los antecedentes; informes preceptivos y consultas realizadas en su caso.

El expediente remitido se ajusta a lo preceptuado, incluyendo el texto del borrador, una memoria justificativa y el preceptivo informe jurídico departamental.

La memoria justificativa incluye un examen del proyecto de acuerdo, indicando que el mismo no comporta sino meras declaraciones de intención de contenido general, sin implicar la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

El Informe jurídico departamental realiza un análisis, tanto del contenido como del procedimiento a seguir hasta su aprobación final, y no queda sino suscribir el contenido del mismo.

4.- Examen del Borrador de Protocolo.

Además de los intervinientes en su suscripción, el borrador de acuerdo contiene una parte expositiva, diferenciada en 5 puntos y ocho cláusulas.

La parte expositiva hace referencia a la competencia de los suscribientes y al ámbito material de colaboración al que pretende circunscribirse el acuerdo.

De las cláusulas primera a cuarta tan solo cabe destacar la referencia expresa al carácter no vinculante del acuerdo a suscribir reflejado en el apartado 2 de la Cláusula Primera.

En la cláusula quinta llama la atención la terminología empleada, dado que se manifiesta que "las partes garantizan el cumplimiento de la presente obligación de confidencialidad". Algo similar ocurre en la cláusula sexta según la cual "el uso de marca y la comunicación" parecen estar sometidas a una autorización previa de los firmantes. Autorización que, caso de no existir, facultaría a las partes afectadas para instar la resolución del Acuerdo y exigir los daños y perjuicios derivados de tal actuación.

Al margen de desconocer a que "marca" se está haciendo referencia, dado que no existe otra mención a la misma en la documentación remitida, ambas redacciones llevan a plantearse si no estamos ante la formalización de obligaciones o compromisos jurídicos concretos y exigibles, y por tanto excediendo el marco al que se encuentran circunscritos los protocolos generales y el propio acuerdo conforme a su cláusula primera que establece que el acuerdo no tiene carácter vinculante para las partes, ni supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. De ello se deriva que recomendamos la revisión de la redacción de ambas cláusulas.

Como observación señalar que, mientras en la introducción se especifica que BASQUE CULINARY CENTER FUNDAZIOA, en adelante se identificara como, "BCC", en el apartado primero del expositivo se identifica como "BCCF".

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, a juicio de quien suscribe, el Proyecto de Acuerdo es acorde al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho al día de la firma electrónica.

