



LEGEZKOTASUN-TXOSTENA, EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO ADMINISTRAZIO OROKORRAREN ETA ARABAKO FORU ALDUNDIAREN ARTEKO LANKIDETZA-PROTOKOLO OROKORRARI BURUZKOA. PROTOKOLO HORREN HELBURUA DA LANKIDETZA-ESPARRU BAT EZARTZEA AGENDA 2030 EREMUAN GIZARTEARI ZABALTZEKO, HERRITARREN INPLIKAZIORAKO ETA NAZIOARTEKOTZEKO.

9/2023 LT – LGAKZ
NBNC_PRO_5826/22_01

I.SARRERA.

Lehendakaritzako Gizarte Berrikuntzako Zuzendaritzak legezkotasun-txostena eskatu du aipatutako protokolo orokorraren proiektuari buruz.

Espedientean honako dokumentazio hau sartu da:

- Lankidetzaren Protokolo Orokorraren proposamena.
- Txosten honen xede den ekimena justifikatzeko memoria, Gizarte Trantsizioa eta Agenda 2030eko idazkari nagusiak sinatua.
- Eduki ekonomikorik eza justifikatzen duen txostena, Lehendakaritzako Zerbitzu Zuzendaritzako Administrazio eta Zerbitzuen arduradunak sinatua.
- Gobernu Kontseiluaren erabaki-proposamena, jakinaren gainean jartzekoa.

INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA PARA ESTABLECER UN MARCO DE COLABORACIÓN ORIENTADO A LA DIVULGACIÓN SOCIAL, LA IMPLICACIÓN CIUDADANA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA AGENDA 2030.

9/2023 IL – DDLCN
NBNC_PRO_5826/22_01

I.INTRODUCCIÓN.

Por parte de la Dirección de Innovación Social de Lehendakaritza se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de protocolo general enunciado.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- Propuesta del Protocolo General de Colaboración.
- Memoria justificativa de la iniciativa objeto del presente informe, suscrita por el Secretario General de Transición Social y Agenda 2030.
- Informe justificativo de la ausencia de contenido económico suscrita por la persona Responsable de Administración y Servicios de la Dirección de Servicios de Lehendakaritza.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento.





<p>- Sailaren txosten juridikoa.</p> <p>Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa Antolatzeko ekainaren 2ko 7/2016 Legearen 5.1.b) eta f) artikuluetan eta Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridiko Nagusiari buruzko apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 13.2) artikuluan xedatutakoaren arabera egin da txosten hau.</p> <p>Era berean, kontuan hartu behar da Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioa sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen Lehendakariaren irailaren 6ko 18/2020 Dekretuaren 7.1.i) artikuluan eta Gobernantza Publiko eta Autogobernu Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duen urtarrilaren 19ko 8/2021 Dekretuaren 15.1 a) artikuluan xedatutakoa.</p> <p>II.LEGEZKOTASUNA.</p> <p>1.- Xedea, justifikazioa eta arau-esparrua.</p> <p>Dagoen dokumentazioan azaltzen den bezala, protokolo honen xedea da lankidetzaren eta lankidetzaren esparrua ezartzea, 2030 Agenda ikuspegi parte-hartzaitik eta eraldatzailetik bultzatzeko. Hori lortzeko, bi aldeek adierazi dute honako asmo hauek dituztela:</p> <p>- Baterako interesa duten eta bi erakundeek esparru estrategikoen barruan sartzen diren proiektuak eta programak batera sustatzeko eta gauzatzeko lankidetzaren.</p>	<p>- Informe jurídico departamental.</p> <p>Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) y f) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y el artículo 13.2) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.</p> <p>Igualmente, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.1. i) 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 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.</p> <p>II. LEGALIDAD.</p> <p>1º.- Objeto, justificación y marco normativo.</p> <p>Tal y como se expone en la documentación obrante, el presente protocolo tiene por objeto establecer el marco de cooperación y colaboración para impulsar la Agenda 2030 desde una perspectiva participativa y transformadora. Para lograrlo ambas partes manifiestan que tienen las siguientes intenciones:</p> <p>- La cooperación en la promoción y realización conjunta en proyectos y programas de interés común y que encajen dentro de los marcos estratégicos de ambas entidades.</p>
--	--



<p>- Informazio teknikoa trukatzea eta elkarrekiko aholkularitza ematea interes komuneko gaitan proiektuak eta jarduerak planifikatzeko, antolatze eta gauzatzeko.</p> <p>- 2030 Agendaren bidez zabaldu eta eraldatzera bideratutako ekitaldiak elkarrekin garatzearen bideragarritasuna aztertzea.</p> <p>- 2030 Agendari laguntzen dioten Euskadiko eragile ekonomiko, sozial eta kulturalak koordinatzen eta inplikatzeko laguntzea, bai eta herritarrak oro har aktibatzen ere.</p> <p>- Euskadi 2030 Agendan aurrera egiten ari den lurralde gisa nazioartean kokatzeko aukerak identifikatzea.</p> <p>Horregatik, alderdien interesek bat egiten dutenez, eta berezkoa duten interes publikoa kontuan hartuta, alderdiek protokolo orokor hori sinatzea erabaki dute.</p> <p>2. Protokoloaren izaera juridikoa eta esku hartzen duten administrazioen eskumen-gaikuntza.</p> <p>Protokolo orokorraren proiektuaren xedea da alderdi sinatzaileen arteko lankidetzaren eremu orokorra zehaztea, 2030 Agendaren eremuan gizarte-dibulgaziorako, herritarren inplikaziorako eta nazioartekotzerako aldean lankidetzaren oinarriak finkatzeko.</p> <p>Izapidetzen den testua jarduteko protokolo orokor bat da, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 47.</p>	<p>- El intercambio de información técnica y asesoramiento mutuo en la planificación, organización y ejecución de proyectos y actividades en temas de interés común.</p> <p>- Explorar la viabilidad de desarrollar conjuntamente eventos orientados a difundir y transformar a través de la Agenda 2030</p> <p>- Colaborar en la coordinación e implicación de los agentes económicos, sociales y culturales de Euskadi que contribuyen a la Agenda 2030 así como en la activación de la ciudadanía en general.</p> <p>- Identificar oportunidades de posicionamiento internacional de Euskadi como un territorio avanzando en Agenda 2030.</p> <p>Es por lo que, dada la confluencia de intereses de las partes, y en atención al interés público que les es propio, las partes acuerdan suscribir el mencionado protocolo general.</p> <p>2º. Naturaleza jurídica del protocolo y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.</p> <p>El Proyecto de protocolo general tiene por objeto definir el ámbito general de colaboración entre las partes firmantes para sentar las bases de la colaboración de las partes para la divulgación social, la implicación ciudadana y la internacionalización en el ámbito de la Agenda 2030.</p> <p>El texto que se tramita es un protocolo general de actuación, de los regulados en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de</p>
---	--

<p>artikuluaren lehen apartatuaren bigarren lerrokadan araututakoa.</p> <p>Hau da, legeak tresna horiek definitzen ditu hitzarmenei kontrajarrita, eta azken horiei esleitzen dizkie protokolei egozten ez dizkien ondorio juridikoak.</p> <p>Jarduteko protokolo orokorrak, beraz, intentzio-adierazpen hutsak edo helburu komun batekin jarduteko borondate-adierazpenak dituzten tresnak dira, administrazioek eta gainerako alderdiek sinatuak, eta <i>“konpromiso juridiko zehatz eta galdagarriak formalizatzea ekarri ezin dutenak.”</i></p> <p>Ildo horretatik, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoari buruzko apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 54.1 artikulua honela definitzen ditu hitzarmenak:</p> <p><i>“Administrazio publikoek, lotutako edo mendeko organismo publikoek eta zuzenbide publikoko erakundeek edo unibertsitate publikoek elkarren artean edo zuzenbide pribatuko subjektuekin helburu komun baterako hartutako akordioak, ondorio juridikoekin.”</i></p> <p>Bestalde, artikulua horren bigarren apartatua honako hau dio:</p> <p><i>“Nolanahi ere, ez dira hitzarmentzat hartuko Jarduera Protokolo Orokorrak eta antzeko tresnak, eduki orokorreko asmo-adierazpen hutsak dakartzatenak edo Administrazio eta alderdi sinatzaileek helburu komun batekin jarduteko borondatea adierazten dutenak, betiere konpromiso juridiko zehatz eta galdagarriak formalizatzea ez badakarte.”</i></p>	<p>octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.</p> <p>Esto es, la ley define estos instrumentos por contraposición a los convenios, atribuyendo a estos últimos los efectos jurídicos que no atribuye a los protocolos.</p> <p>Los protocolos generales de actuación son, por tanto, instrumentos que contienen meras declaraciones de intenciones, o expresiones de voluntad de actuar con un fin común, suscritos por las Administraciones y demás partes, los cuales no pueden suponer <i>“la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.”</i></p> <p>En tal sentido, el artículo 54.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, al definir los convenios lo hace refiriéndose a ellos como:</p> <p><i>“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”.</i></p> <p>Por su parte, el apartado segundo del mismo artículo señala que:</p> <p><i>“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.”</i></p> <p>La sentencia del Tribunal Constitucional nº 44/1986, de 17 de abril, en</p>
---	--

Konstituzio Auzitegiaren apirilaren 17ko 44/1986 epaiak, Konstituzioaren 145. artikulua interpretatuz eta, aztertzen ari zen kasuan, Kataluniako Estatutuaren 27. artikulua interpretatuz, honako hau argitzen zuen:

“Jakina, aurreko oinarrian azaldutako konstituzio- eta estatutu-taula Hitzarmenei aplikatu dakieke; baina ez da hedatzen kalifikazio juridiko hori merezi ez duten kasuetara, hala nola asmoen baterako adierazpenak, eduki loteslerik gabeko asmoak, edo gidalerroen edo jardun-ildoen azalpen hutsa.”

Konstituzio-doktrina horren arabera, hitzarmenez zein lankidetzak akordioak hitz egin ahal izateko, sinatu nahi den akordioak nahitaez bete beharreko harreman juridikoak izan behar ditu, alderdien artean eska daitezkeenak. Alde batera uzten dira, adibidez, eduki loteslerik ez duten adierazpenak edo soilik programatikoak direnak, eta hori izango litzateke hemen jorratuko den kasua.

Ondorioz, eduki juridikorik ez duen akordio baten aurrean gaudenez, ez ginateke egongo Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legean aurreikusitako lankidetzak hitzarmen baten aurrean.

Azkenik, esku hartzen duten administrazioek dituzten eskumenei eta protokolo-proiektua sinatzeko gaitasunari dagokienez, horri buruzko txosten juridikoan esku hartzen duten administrazio publiko bakoitzari dagozkionak azaltzen dira, eta berariaz berresten ditugu, errepikakorrek ez izateko.

interpretación del artículo 145 de la Constitución y, en el caso que analizaba, del artículo 27 del Estatuto de Cataluña, aclaraba lo siguiente:

“Naturalmente que el cuadro constitucional y estatutario expuesto en el fundamento anterior es aplicable a los Convenios; pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.

Conforme a esta doctrina constitucional sólo cabe hablar tanto de convenio como de acuerdo de cooperación, cuando el acuerdo que se pretende suscribir genere relaciones jurídicas de contenido obligatorio, exigibles entre las partes. Se excluyen, por ejemplo, las declaraciones sin contenido vinculante o las meramente programáticas, y que sería el supuesto aquí abordado.

En consecuencia, al encontrarnos ante un acuerdo sin contenido jurídico exigible no estaríamos propiamente ante un convenio de colaboración de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por último, y en cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de protocolo, en el informe jurídico relativo al mismo se hace una exposición de las que corresponde a cada una de las administraciones públicas intervinientes y a la que nos remitimos expresamente en aras de no ser reiterativos.

En cuanto al momento en el que se debe suscribir el protocolo, de conformidad con el artículo 63. 1. d) del Decreto

<p>Protokoloa sinatzeko uneari dagokionez, 144/2017 Dekretuaren 63.1.d) artikulua arabera, Gobernu Kontseiluari jakinarazi ondoren sinatu behar da. Beraz, gure irizpidea bat dator Sailaren txosten juridikoan jasotakoarekin, eta, horretan oinarrituta, Jaurlaritzaren Kontseiluaren erabaki-proposamen bat erantsi zaio espedienteari.</p> <p>3. Protokolo Orokorren araubide juridikoa, prozedura eta edukia.</p> <p>Protokoloaren edukia aztertzeko, alde aurretik aipatu behar ditugu hitzarmenen araubide juridikoa arautzen duten aginduak; hala ere, aurreko epigrafean adierazitako arrazoiengatik hitzarmenen izaera bera ez dutenez, jakina, hitzarmen espezifikoko bihurtu edo gauzatu ahal izango dira, baina hitzarmen horiei erabat aplikatuko zaizkie.</p> <p>Ildo horretatik, SPAJLren 48.3 artikulua, hitzarmenak baliozkoak izateko baldintza gisa, hau ezartzen du: hitzarmenak sinatzeak kudeaketa publikoaren eraginkortasuna hobetu beharko du, bitarteko eta zerbitzu publikoak batera erabiltzea erraztu beharko du, onura publikoko jarduerak egiten lagundu beharko du eta aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-iraunkortasunari buruzko legeria bete beharko du.</p> <p>Aurrekoa ikusita, adierazi behar da protokolo orokorrak, hitzarmenena ezberdina den izaera izan arren, bere xedapen-zatian jasotzen dituela Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 49.</p>	<p>144/2017, debe suscribirse una vez se haya puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno. Por tanto, es coincidente nuestro criterio con el mantenido en el informe jurídico departamental, y en base a ello se ha incorporado al expediente una propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno en ese sentido.</p> <p>3º. Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Protocolo General.</p> <p>Para examinar el contenido del protocolo, hemos de hacer una previa referencia a los preceptos que regulan el régimen jurídico de los convenios, sin perjuicio de que, al no participar de su misma naturaleza por las razones aducidas en el epígrafe anterior, obviamente su posterior transformación o materialización en convenios específicos sí le será de plena aplicación a los mismos.</p> <p>En tal sentido, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica 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”.</p> <p>Visto lo anterior, manifestar que el protocolo general, a pesar de ostentar una condición ajena al convenio, en su parte dispositiva incluye las principales materias que para la formalización de los convenios exige el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.</p> <p>Por su parte, el artículo 50 de la misma Ley enumera los trámites preceptivos</p>
---	--

<p>artikuluak hitzarmenak formalizatzeko eskatzen dituen gai nagusiak.</p> <p>Bestalde, lege beraren 50. artikulua hitzarmenak sinatzeko nahitazko izapideak eta horien ondorioak zerrendatzen ditu, eta honako hau adierazten du:</p> <p><i>“1. Autonomia-erkidegoko legeriak aurreikus ditzakeen berezitasunei kalterik egin gabe, beharrezkoa izango da hitzarmenarekin batera justifikazio-memoria bat aurkeztea. Memoria horretan honako hauek aztertu beharko dira: beharrezkoa eta egokitasuna, eragin ekonomikoa, kasuan kasuko jardueraren kontratu-izaera ez, eta lege honetan aurreikusitakoa betetzen den.”</i></p> <p>Ildo horretan, klausulek arautzen dituzte xedea, jardun-eremuak, asmoak, finantzaketa (eduki ekonomikorik ez duela adierazi arren), hedapena, araubide juridikoa, jarraipen-batzordea, indarraldia, eta, azkenik, alde aurretik suntsiarazteko arrazoiak; hori dena, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoari buruzko apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 56.2 artikuluan ezarritakoarekin bat etorritik.</p> <p>Aipatu behar da alde artean sinatu nahi den protokoloak ez duela eduki ekonomikorik, memorian eta Protokoloaren laugarren klausulan ezartzen denez. Horri dagokionez, espedienteak badu protokoloak eduki ekonomikorik ez duela justifikatzen duen txosten bat, Lehendakartzako Zerbitzu Zuzendaritzako Administrazio eta Zerbitzuen arduradunak sinatua. Hala ere, gai hori Kontrol Ekonomikoko Bulegoak aztertu beharko du, alderdi hori egiazta dezan, Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Kontrolari eta</p>	<p>para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:</p> <p><i>“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”.</i></p> <p>En tal sentido, sus cláusulas regulan el objeto, ámbitos de actuación, intenciones, financiación (pese a que se indica que carece de contenido económico), difusión, régimen jurídico, comisión de seguimiento, vigencia, y, por último, las causas de resolución anticipada, de conformidad con lo exigido en el artículo 56.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.</p> <p>Cabe señalar que el Protocolo que se pretende suscribir entre las partes carece de contenido económico, tal y como se señala en la memoria y en la estipulación cuarta del Protocolo, al respecto el expediente contiene un Informe justificativo de la ausencia de contenido económico suscrita por la persona Responsable de Administración y Servicios de la Dirección de Servicios de Lehendakartzak. No obstante, dicha cuestión deberá ser analizada por la Oficina de Control Económico a efectos de que constate dicho extremo, de conformidad con el Decreto Legislativo 2/2017 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.</p>
--	---



Kontabilitateari buruzko Legearen testu bategina onartzen duen 2/2017 Legegintzako Dekretuarekin bat etorriz.

III.-ONDORIOA.

Azaldutakoaren arabera, sinatzen duenaren ustez, eta gerora egin daitezkeen oharrak eta hobekuntza-proposamenak alde batera utzi gabe, aurkezten zaigun protokolo orokorra zuzenbidearen araberakoa dela dirudi.

Txosten hau egiten dut, eta zuzenbidean hobeto oinarritutako beste edozeinen mende jartzen dut, Gasteizen, sinadura elektronikokoaren datan.

III.- CONCLUSIÓN.

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe, y, sin perjuicio de las observaciones y propuestas de mejora que a posteriori se puedan incorporar, el protocolo general que se nos presenta parece ajustado a derecho.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a la fecha de la firma electrónica.