



## INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

147/2021 IL - DDLCN

### I. INTRODUCCIÓN

1.- Por la Secretaría General de la Presidencia, se solicita a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Protocolo de referencia.

2.- Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, conforme a lo previsto en el art. 15.1 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, y a través del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se emite el presente informe, con base en las funciones encomendadas a dicho Servicio por el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

### II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN

#### A) Aspectos Generales:

##### a) Objeto.

3. El Borrador de Protocolo sometido a informe tiene por objeto, tal y como se expresa en su cláusula primera, sentar las bases para promover la colaboración interautonómica y definir cauces formales de relación, entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra, que coadyuven a satisfacer los intereses comunes derivados de sus propios ámbitos de competencia en términos de racionalidad, simplicidad, transparencia y economía de medios.

##### b) Competencia.

4. El título competencial material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la CAPV, a través de la Secretaría General de la Presidencia, se contiene en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía, por el que se atribuye al País Vasco la competencia exclusiva en materia



de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto, sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.

El 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 asigna a Lehendakaritza en su artículo 3.1 el área de *“la asistencia al Lehendakari en las funciones de Gobierno, así como el impulso y seguimiento del Programa de Gobierno y de los planes estratégicos del mismo”* y *“relaciones sociales e institucionales”*.

A su vez el Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, en su artículo 8, establece sus funciones.

c) Naturaleza jurídica.

6. En el caso que nos ocupa, el título del Protocolo lo denomina Protocolo General de Colaboración, sin embargo, la normativa aplicable tanto a nivel estatal como autonómica, se refiere a esta figura como Protocolo General de Actuación. En aras a una mayor claridad y para distinguirlo claramente de los Convenios de Colaboración parece recomendable cambiar dicha denominación.

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, cual es, el definir las líneas generales de colaboración entre las partes firmantes para facilitar posteriormente el establecimiento de un marco estable de actuación que permita el desarrollo de las actuaciones previstas, todo ello sin un contenido obligacional propio y directo, el cual se determina en los instrumentos similares, tal y como se prevé en el presente caso en la cláusula cuarta del Borrador sometido a informe.

7. La distinción con los Convenios de Colaboración se desprende de lo dispuesto en el artículo 54.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que define a estos 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 segundo 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”*.

8. Tal distinción ha sido recogida por el 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 Protocolo examinado.

9. A su vez, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, expresa en su artículo 47.1 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.

d) Tramitación.

10. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.3 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 que incluya el texto de la iniciativa junto con el informe jurídico departamental; antecedentes; informes preceptivos y consultas realizadas en su caso.

11. El expediente remitido se ajusta a lo preceptuado, incluyendo el texto del Borrador, la Memoria justificativa y un Informe jurídico departamental, a cuyo contenido nos remitimos.

En cuanto a la memoria justificativa, señala respecto a los antecedentes que *"el Protocolo que se pretende suscribir sustituye y actualiza el suscrito entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra el 16 de mayo de 2016, dando así continuidad a la colaboración entre Comunidades, en aras a satisfacer intereses comunes derivados de los respectivos ámbitos de competencia"*. Se echa por ello de menos en el expediente el texto del Protocolo vigente hasta la fecha.

En la memoria se señalan las actuaciones por medio de las cuales se va a llevar a cabo la cooperación y los ámbitos en los que se encuadra.

Como ya se ha indicado en el presente informe, en la cláusula cuarta del texto del Protocolo se señala expresamente que el mismo carece de repercusiones y efectos económicos y presupuestarios, no conlleva cargas administrativas adicionales, ni tiene impacto alguno en los recursos humanos del Gobierno Vasco.

12. En lo relativo a la suscripción y aprobación del Protocolo, es preciso cumplimentar los requisitos contenidos en los artículos 54 y siguientes del citado Decreto 144/2017, que regula con carácter general el régimen jurídico de los Protocolos Generales, en dichos aspectos, en particular, los artículos 55.3 (suscripción), 56 (negociación) y 57 (tramitación ante el Consejo de Gobierno).

B) Examen del Borrador de Protocolo.

13. Como se ha señalado previamente se recomienda el cambio del título del Protocolo para hacerlo coincidir con la denominación utilizada por la normativa para esta figura. En concreto, la

sustitución de la denominación Protocolo General de Colaboración por la de Protocolo General de Actuación.

14. El Protocolo se estructura en una Parte expositiva y siete Cláusulas. La parte expositiva incluye una descripción de los antecedentes del mismo de los que destacamos los siguientes:

1º Que la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco mantienen una especial relación que se caracteriza por una afinidad histórica, cultural, lingüística, turística y sociocultural, y comparten una larga tradición de colaboración que les ha llevado a participar conjuntamente en la creación y desarrollo de instituciones de carácter cultural y lingüístico, así como a suscribir acuerdos sectoriales en diversas áreas.

2º Con este Protocolo desean reflejar su voluntad expresa y firme determinación para, no solo mantener, sino también incrementar el espíritu de colaboración y cooperación que ha caracterizado las relaciones entre ambas Comunidades. Y, por ello el Protocolo objeto del presente informe sustituye al suscrito entre las partes el 16 de mayo de 2016.

15. Tal y como hemos indicado previamente, la Cláusula Primera identifica el Objeto del mismo en los siguientes términos: *“El objeto del presente Protocolo General es sentar las bases para promover la colaboración interautonómica y definir cauces formales de relación, entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, que coadyuven a satisfacer los intereses comunes derivados de sus propios ámbitos de competencia, en términos de racionalidad, simplicidad, transparencia y economía de medios”.*

16. La Cláusula Segunda recoge las modalidades de cooperación señalando que ambas partes impulsarán una política activa de cooperación para la mejora en la gestión de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Esta cooperación se llevará a cabo a través de las actuaciones previstas en esta cláusula segunda:

*“– Promover proyectos compartidos que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural de ambas Comunidades.*

*– Desarrollar acciones comunes que mejoren la atención a la ciudadanía de ambos territorios, optimicen los recursos existentes y fomenten la coordinación de los medios y dispositivos obrantes en dichos territorios.*

*– Impulsar la ejecución de infraestructuras que mejoren las comunicaciones entre ambas partes y con el resto de Comunidades.*

*– Desarrollar tecnologías de información y comunicación que favorezcan el intercambio de información.*

*– Fomentar el intercambio de experiencias y la realización de actividades conjuntas de formación para profesionales de ambas Comunidades.*

*– Desarrollar mecanismos que posibiliten el seguimiento de los servicios prestados fuera del ámbito territorial de la respectiva Comunidad.*

*– Cualquier otra actuación que persiga mejorar la calidad de la gestión y prestación de los servicios propios de ambas Comunidades.”*

17. La Cláusula Tercera recoge la manifestación del interés de ambas partes en establecer mecanismos de colaboración específicos y distinguiendo 29 ámbitos que son los siguientes:

- Servicios Sociales
  - Personas mayores
  - Dependencia e Infancia
  - Cooperación al desarrollo
  - Estudios e indicadores de realidad social
  - Políticas Migratorias
  
- Sistema de garantía de ingresos e inclusión
- Empleo
- Vivienda
- Igualdad, empoderamiento y violencia contra las mujeres
- Respeto a la diversidad
- Salud
- Consumo
- Juventud
- Actividad física y deporte
- Educación
- Cultura
- Comunicación audiovisual
- Política lingüística
- Paz, Memoria, convivencia y derechos humanos
- Protección Civil y Seguridad Pública
- Medio Ambiente, Cambio climático, Ordenación del Territorio
- Administración Local
- Turismo
- Desarrollo Agrario y Rural
- Infraestructuras de Comunicación y Transportes
- Función Pública
- Administración digital y mejora del funcionamiento de los Servicios Públicos
- Estrategia de especialización inteligente y factores de desarrollo económico
- Innovación
- Administración de Justicia
- Hacienda y Política Financiera
- Acción Exterior y la Cooperación Transfronteriza
- Agenda 2030 y ODS

18. La Cláusula cuarta recoge en relación al Desarrollo del Protocolo General de Colaboración a través de instrumentos específicos que; *"Las condiciones particulares relativas a la financiación, organización y ejecución de las acciones concretas resultantes de esta cooperación, serán establecidas, para cada caso particular, en el instrumento específico correspondiente, en el que*

*se determinarán las obligaciones que asuma cada una de las partes en la realización de las mismas”.*

Se hace una mención expresa a la estructura jurídico institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi que se organiza en tres niveles; general, foral y local. Esta circunstancia es tenida en cuenta en esta cláusula cuarta, señalando que el Gobierno Vasco propiciará e impulsará la participación de éstos en la tramitación de los instrumentos jurídicos que proceda, cuando la materialización de algunas colaboraciones requiera o aconseje la participación de las instituciones o entes que ostenten la competencia por razón de la materia.

19. La Cláusula Quinta establece el sistema de seguimiento del Protocolo mediante el intercambio de información y mediante la elaboración de informes de evaluación y de valoración de resultados.

20. La Cláusula Sexta establece que el derecho aplicable a las decisiones que se adopten en el desarrollo del Protocolo se llevarán a cabo por cada parte de acuerdo con su derecho interno, solventándose los asuntos relativos a la interpretación del propio Protocolo de manera bilateral.

21. La Cláusula Séptima establece la vigencia anual junto con la posibilidad de la prórroga tácita por periodos iguales. Esta prórroga tácita prohibida para los convenios es acorde a derecho para el caso de los Protocolos.

### III. CONCLUSIÓN.

22. Se informa favorablemente, el Protocolo General de Actuación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra para sentar las bases para promover la colaboración interautonómica y definir cauces formales de relación que coadyuven a satisfacer los intereses comunes.

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

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