



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO VASCO Y LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.

134/2021 IL – DDLCN

Exp. Tramitagune: NBNC_PRO_58175/21_01

I. INTRODUCCIÓN.

Lehendakaritza solicita a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, el informe de legalidad sobre el proyecto de protocolo general enunciado.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación

- .- Borrador en castellano del texto del proyecto del protocolo general.
- .- Memoria justificativa del mismo.
- .- Informe justificativo de la ausencia de contenido económico.
- .- Borrador bilingüe del texto del proyecto del protocolo general.
- .- Informe Jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Lehendakaritza.
- .- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 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.

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

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



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.

II. LEGALIDAD

Primero.- Objeto, justificación y marco normativo.

Tal y como se expone en la documentación adjunta, las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Castilla y León son comunidades limítrofes y con intereses comunes en numerosos sectores, lo que conlleva que, en determinadas materias, la colaboración sea imprescindible. Ambas comunidades comparten elementos territoriales, históricos, económicos, sociales y culturales, que aconsejan aunar esfuerzos para la realización de actuaciones comunes en beneficio de sus habitantes, en aras a propiciar unas condiciones de progreso y desarrollo compartido.

Con dicha finalidad el 23 de enero de 2012 se suscribió el primer Protocolo General entre el Gobierno Vasco y la Junta de Castilla y León. Siendo que con la suscripción del presente Protocolo General se pretende adaptarlo a la situación actual.

Señalar que el objeto del presente Proyecto de Protocolo General es plasmar el marco general en el que acordar pautas de orientación compartidas en cuestiones de interés común y en especial en los relacionados con las siguientes materias: Asistencia sanitaria, atención a menores infractores, personas mayores, conciliación, puntos de encuentro, coordinación sociosanitaria, renta mínima, jóvenes, igualdad de mujeres y hombres y violencia contra las mujeres, protección civil, infraestructuras de comunicación y transportes, investigación e innovación, industria, energía, comercio y consumo, financiación empresarial, medioambiente, agricultura y ganadería, educación, cultura, turismo, deporte, función pública e innovación pública, relaciones con la Unión Europea, cooperación transfronteriza y asuntos migratorios.

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.

Segundo.- Naturaleza jurídica del protocolo y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.

Reiterar que el Proyecto de protocolo general tiene su antecedente en el Protocolo General de Colaboración entre el Gobierno Vasco y la Junta de Castilla y León suscrito el 23 de enero de 2012.

Con el fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de las responsabilidades que corresponden a cada Comunidad Autónoma, se plantea el mantenimiento y actualización de las relaciones basadas en los principios de colaboración y cooperación entre el Gobierno Vasco y la Junta de Castilla y León, para lo que resulta imprescindible la suscripción de un nuevo Protocolo General de Colaboración para dar continuidad a esa colaboración entre el Gobierno Vasco y la Junta de Castilla y León.

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 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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.

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 "la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles".

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:

"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 su parte, el apartado segundo del mismo artículo señala 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”.

La sentencia del Tribunal Constitucional nº 44/1986, de 17 de abril, en 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 obligacional, exigibles entre las partes. Se excluyen, por ejemplo, las declaraciones sin contenido vinculante o las meramente programáticas, y que sería el supuesto aquí abordado.

A esta última categoría parece responder el concepto de protocolo que recogía la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y así, en el artículo 64.4 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre disponía que

“Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y

la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales”.

Dicha Ley, derogada mediante la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en su artículo 47.1, y después definir los convenios, previene en su párrafo segundo 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”.

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 públicas, así como su capacidad para suscribir el proyecto de protocolo, en el informe jurídico departamental se hace una exposición de las que corresponde a la administración general de la Comunidad Autónoma y a la que nos remitimos expresamente en aras de no ser reiterativos.

Apuntar que el artículo 60.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que *“La Comunidad de Castilla y León podrá establecer relaciones de colaboración en asuntos de interés común con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las limítrofes y con aquellas con las que le unen vínculos históricos y culturales”.*

Por su parte, la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contempla que compete al Gobierno Vasco conocer de los Protocolos Generales de Actuación de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos.

Tercero.- Régimen Jurídico, procedimiento y contenido del Protocolo General.

Tratándose de un Protocolo General le son de aplicación las previsiones que se contienen en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y expresamente las recogidas en su Capítulo XIII del Decreto 144/2017, que regula el régimen aplicable a la tramitación de los Protocolos Generales, del que destacamos los siguientes preceptos:

El art. 55.3 dispone que *“Compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales”*.

El art. 57.2 que dispone que *“Los Protocolos Generales y Convenios que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito”*.

Así, al amparo de los artículos 55.3 y 57.2 del citado Decreto 144/2017, los protocolos generales de actuación no requieren de autorización previa del Consejo de Gobierno, pero sí su conocimiento.

Nada se dice sobre la aplicación de lo previsto en la Ley 19/2012, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, puesto que si bien insistimos en que nos encontramos ante un mero protocolo, atendiendo al contenido del mismo que comprende 26 áreas de interés común, entendemos le hace merecedor de una información pública que trascienda a la ciudadanía, por cuanto su incidencia a futuro es notoria y de indudable impacto social.

Además, en el texto se incluyen las cláusulas que regulan expresamente el régimen de vigencia, prórroga, denuncia y resolución que se exige en el artículo 56.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, cuya negociación ha de ser propuesta por los representantes del Gobierno. Todo ello, sin duda, servirá y será el marco de referencia obligado para la formalización de los convenios específicos que, en su caso, puedan derivarse del protocolo general.

Indicar que la memoria justificativa analiza la necesidad y oportunidad del protocolo general, su nulo impacto económico, así como la adecuación de su contenido a lo que supone la naturaleza jurídica del texto en cuestión.

Señalar que conforme al informe justificativo de la ausencia de contenido económico no se aprecia contenido económico, al menos, directo. Habida cuenta que, según consta en el informe jurídico, se va a solicitar informe a la Oficina de Control Económico para valoración de la ausencia de contenido económico, nos adherimos a cualquier cuestión económica que la OCE, como órgano cualificado a tal efecto, formule en su informe de control económico-fiscal.

Asimismo, en relación con la prórroga tácita anual contemplada en la cláusula vigésimo novena (vigencia) del texto -Protocolo General- habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Art. 56.3 del Decreto 147/2017: *“La prórroga tácita sólo será posible, siempre que existan disponibilidades presupuestarias y que su importe no deba ser autorizado por el Gobierno Vasco, cuando estuviera expresamente prevista en el articulado. Las cláusulas que autoricen este tipo de prórrogas tácitas o automáticas exigirán, como requisito previo a su formalización, informe preceptivo del departamento y de la Oficina de Control Económico”.*

Por último, cabe decir que, de suscribirse posteriores convenios, específicos les será de aplicación los preceptos de la LRJSP que regulan el régimen jurídico de los convenios.

III. CONCLUSIÓN

Esta letrada, teniendo en cuenta todas las consideraciones y observaciones apuntadas, y en aras de no ser reiterativa con respecto al contenido del informe jurídico incorporado junto con el expediente remitido, y que ha sido elaborado desde la Dirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Lehendakaritza del Gobierno Vasco, hace suyo el contenido del mismo y considera ajustado a derecho el borrador de protocolo general analizado.

Finalmente, indicar que el texto definitivo, una vez formalizado y suscrito, deberá ser objeto de información al Consejo de Gobierno.

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