



**INFORME DE LEGALIDAD EN RELACION CON PROTOCOLO GENERAL
DE ACTUACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, A TRAVÉS DEL
DEPARTAMENTO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO, Y LAS
DIPUTACIONES FORALES DE BIZKAIA, GIPUZKOA Y ARABA PARA LA
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y LA OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS EN
MATERIA DE TURISMO SOSTENIBLE**

26/2025 -DDLC N

NBNC_PRO_1568/25_14

I. INTRODUCCION.

Por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Protocolo de referencia.

Se incluye al expediente la siguiente documentación:

- Borrador del protocolo general.
- Memoria justificativa del mismo.
- Informe jurídico departamental.
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

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 9.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas

de actuación de los mismos y, con el artículo 14.1 a) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN.

A) Objeto.

El objeto del presente informe es el borrador de Protocolo General a suscribir entre el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo y las tres Diputaciones Forales de Euskadi que tiene por objeto establecer las líneas generales de la colaboración para el fomento de acciones e iniciativas que potencien las políticas turísticas.

B) Competencia.

El título competencial material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), a través del Departamento de Turismo Comercio y Consumo Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, se contiene en artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía que atribuye al País Vasco la competencia exclusiva en materia de Turismo y deporte, ocio y esparcimiento.

La competencia funcional del Departamento promotor, en relación con su intervención en la suscripción y firma del Protocolo, se sustenta en el artículo 18 del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, que atribuye al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo las funciones relativas al turismo. Así como en el artículo

1 del Decreto 38/2025, de 11 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.

C) Naturaleza jurídica.

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 intervenientes 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 de desarrollo del mismo, a través de la formalización de Convenios o instrumentos similares.

En este caso, los firmantes realizan tareas de promoción turística, llevando a cabo políticas encaminadas a diseñar e implementar actuaciones que permitan aprovechar, modernizar y fortalecer el potencial, los recursos y productos, así como los atractivos turísticos del destino. Asimismo, realizan labores de prospección turística, con el fin de anticiparse a cambios, enfrentar desafíos y aprovechar mejor las oportunidades. Para lo cual efectúan regularmente operaciones estadísticas y captación y adquisición de datos estadísticos de interés para el conocimiento de los mercados turísticos y los factores que inciden en esta industria (preferencias, destinos, gasto por visitante...). Lo que permite mejorar las políticas públicas, así como la contratación de servicios de interés o iniciativa común, tal y como se manifiesta en los expositivos II y III del borrador sometido a informe.

En este sentido, el artículo 33 de la ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, denomina 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 los convenios, en su apartado 1, 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 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.

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 Tercera del Borrador sometido a informe manifieste taxativamente “*sin que el presente documento conlleve la formalización de ningún compromiso jurídico concreto o exigible*” no hace sino evidenciar que la voluntad de las partes firmantes es la de suscribir un protocolo general de actuación y no un convenio de colaboración.

D) Tramitación.

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, una memoria resumen del expediente de la iniciativa, que incluya el texto de la iniciativa, el informe jurídico departamental y, en su caso; antecedentes; informes preceptivos y consultas realizadas.

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 especifica que el Protocolo no comporta sino meras declaraciones de intención de contenido general, sin repercusión económica alguna y sin implicar la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles, los cuales, en su caso se formalizarían a través de convenios.

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

E) Examen del Borrador de Protocolo.

Además de los intervenientes en su suscripción, el borrador de protocolo contiene una parte expositiva de cinco puntos y diez cláusulas.

La parte expositiva desarrolla suficientemente las causas que aconsejan la firma del protocolo por parte de los intervenientes.

En lo que al clausulado hace referencia:

La cláusula primera delimita el objeto del protocolo que viene definido como el establecimiento de las líneas generales de la colaboración para el fomento de acciones e iniciativas que potencien las políticas turísticas.

Por su parte, la cláusula segunda viene a concretar el ámbito de la colaboración estableciendo ocho líneas de colaboración, que pasan por: la cooperación entre las Administraciones en ámbitos como el intercambio de información relevante de las estrategias o experiencias en políticas turísticas realizadas por las partes; en las áreas de sostenibilidad, innovación y transformación digital o las buenas prácticas en las áreas de sostenibilidad, innovación y transformación digital; en los incentivos de acciones de promoción turística; en la promoción de la planificación de adquisición de datos, etc. contenidos todos ellos que pueden ser objeto de un protocolo general.

Las cláusulas tercera y cuarta remiten a la elaboración de posibles convenios futuros, como herramientas para la concreción de compromisos jurídicos o de índole económica que puedan suponer posible gasto. Las propias cláusulas especifican que el proyecto remitido no conlleva ningún compromiso jurídico concreto o exigible, ni gasto o compromiso económico para ninguna de las partes. Por lo que no hay objeción jurídica alguna a los mismos, al dar cumplimiento a las previsiones del artículo 47.1 de la ley 40/2015, ya que dejan patente que comportan meras declaraciones de intención de contenido general, que expresan la voluntad de las partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, sin que suponga la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

La cláusula quinta del proyecto remitido establece un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los objetivos del protocolo que, si bien es denominado Comisión, no es de constitución obligatoria (dado que no estamos ante un convenio) ni tiene la naturaleza orgánica, ni decisoria necesaria para encontrarse sometida al régimen jurídico previsto en la Ley 40/2015 para los órganos colegiados. Por ello, quien suscribe, considera que no procede la remisión realizada en el último párrafo a las normas de organización y funcionamiento de los órganos colegiados contemplada en la mencionada normativa, puesto que difiere de la misma tanto en su constitución, como en su organización, como en su régimen de convocatorias y adopción de acuerdos.

Las cláusulas sexta, octava y novena evidencian que los negociadores de la Comunidad Autónoma del País Vasco han cumplido con las obligaciones previstas para los mismos, en el apartado 2, del artículo 56, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, puesto que el proyecto remitido contempla expresamente el régimen de vigencia, de las prórrogas, denuncia y resolución del del Protocolo General.

Respecto a la cláusula séptima, debemos señalar que, si bien la normativa estatal, en el artículo 47.1 la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que los protocolos generales no tendrán la consideración de convenios, y el artículo 54 del Decreto 144/2017 dice lo mismo, lo cierto es que la Ley 3/2022, del Sector Público Vasco, en su artículo 33.3 considera a los protocolos generales como una tipología específica de convenios, por lo que no hay objeción de legalidad a la remisión que dicha cláusula realiza a la aplicación de la Ley 40/2015 con carácter subsidiario.

Por último, la Cláusula decima se limita a plasmar la obligación que tienen los suscriptores, como no podría ser de otra forma, de ajustar su actuación a la legalidad vigente en materia de protección de datos, por lo que tampoco hay objeción de legalidad a la misma.

F)- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Si bien, conforme al artículo 62.2 del Decreto 144/2017, no es necesario que la suscripción del Protocolo General sea autorizada por el Consejo de Gobierno, y que éste podrá ser suscrito por el Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, lo cierto es que, en virtud de lo previsto en los artículos 55.3 y artículo 63.1.d), el Consejo de Gobierno debe ser informado de la intención de suscribir el mismo con anterioridad a su firma.

Asimismo, una vez suscrito el convenio, en virtud de lo previsto en el artículo 57.2 del mismo Decreto, el texto definitivo suscrito deberá ser remitido al Consejo de Gobierno y en virtud de lo previsto en el artículo 66, y el original o copia compulsada del mismo deberá ser remitido a la Secretaría del Gobierno a efectos exclusivos de información y seguimiento.

Consideramos, por tanto, que procede la revisión de la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, puesto que, sin perjuicio de que deba procederse a la puesta en conocimiento del Consejo de Gobierno de la tramitación y de la voluntad de suscribir un protocolo general de actuación como el proyecto que es objeto de informe, no es precisa la existencia de un acto expreso de delegación y autorización al Consejero correspondiente para su suscripción, tal y como contempla la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno remitida.

A la vista de lo expuesto, debe indicarse que las previsiones y manifestaciones de voluntad desarrolladas en las cláusulas del borrador de protocolo de colaboración, se consideran adecuados a la finalidad, naturaleza y objeto del mismo.

III. CONCLUSION.

Considerando lo expuesto y sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente el proyecto de protocolo objeto de este informe.

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

En Vitoria-Gasteiz, al día de la firma electrónica.