



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE CARTA PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

33/2025 IL - DDLCN
AAAA_ACG_2553/25_05

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Buen Gobierno ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, con fecha 25.03.2025, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de la Carta de referencia.

Junto con la solicitud de informe obra una breve memoria de la Dirección que solicita el informe de legalidad.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.f) 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 el artículo 13.1.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. ANTECEDENTES

En abril de 2016 se firmó, en Zaragoza, una “Carta para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito autonómico”, denominada también Carta de Zaragoza, en el que inicialmente 14 administraciones autonómicas (entre ellas el Gobierno Vasco) se comprometieron a trabajar en unas iniciativas públicas comunes y crear una red interautonómica para compartir los conocimientos desarrollados en estas relevantes políticas públicas.

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



En la XIII Conferencia Interautonómica de participación ciudadana se trató sobre la posibilidad de trabajar en una revisión de la carta original de 2016 para su actualización, debido principalmente a que, desde la vigencia de la Carta de Zaragoza, se han ido incorporando a la red otras Comunidades Autónomas diferentes a las firmantes de ésta. Esto, unido a los avances que en el ámbito de la participación ciudadana se han venido produciendo, han sido los motivos por los que todas las Comunidades Autónomas integrantes actualmente de la Red hayan propuesto la aprobación de una nueva Carta para la Promoción de la Participación Ciudadana en el Ámbito Autonómico.

Tras diversas aportaciones, en el marco de la XIV Conferencia de la Red Interautonómica de Participación Ciudadana, se propuso la firma de una nueva versión de la Carta.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto de la Carta

El objeto de la propuesta de Carta sometida a nuestra consideración es el compromiso, que asumen las Comunidades y Ciudades Autónomas firmantes, de promover la participación de los ciudadanos y las ciudadanas y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas para contribuir a reforzar la resiliencia democrática, impulsando diversas iniciativas, agrupadas en los siguientes ámbitos:

- 1.- De las políticas públicas relacionadas con los procesos de **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**.
- 2.- De las políticas públicas relacionadas con la **EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**.
- 3.- De las políticas públicas relacionadas con la **LOS INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**.
- 4.- De las políticas públicas relacionadas con **LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y EL CONOCIMIENTO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**.
- 5.- De las políticas públicas relacionadas con **LA TRANSPARENCIA** para la participación ciudadana.
- 6.- De las políticas públicas relacionadas con **LA PARTICIPACIÓN INFANTIL Y JUVENIL**.
- 7.- De las políticas públicas relacionadas con **LAS REDES COMO ESPACIOS DE CONOCIMIENTO Y BUENAS PRÁCTICAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**.

2.- Naturaleza jurídica de la Carta.

En nuestro ordenamiento jurídico, las Cartas declarativas no son más que una declaración de voluntad de cara a canalizar, en un futuro, los contenidos recogidos en la misma, no siéndole de aplicación las normas que sobre los convenios se establecen en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

En este sentido, el artículo 47.1 de la LRJSP dispone que:

“Son convenios 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.

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.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.”

Así mismo, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece lo siguiente:

“1. – A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, son Convenios 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.

2. – En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o 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.”

Es, por tanto, el carácter vinculante lo que distingue a una declaración de intenciones del convenio. Esta Carta que se informa, en cuanto incorpora

meras declaraciones de intenciones sin contenido jurídico o normativo, no tiene el carácter de convenio, por lo que no son exigibles las reglas que establecen el artículo 47.1 la LRJSP y que reproduce el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En conclusión, en el presente caso el contenido de la propia propuesta evidencia que estamos ante una mera declaración de intenciones que adopta la denominación de Carta.

3. Competencia

A. En relación a la función de asesoramiento jurídico a través de informes el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco dispone lo siguiente:

Artículo 7.– Formalización y naturaleza de la función de asesoramiento jurídico a través de informes.

1.– Sin perjuicio del asesoramiento informal que pueda prestarse con anterioridad a la formalización de una consulta, la prestación del asesoramiento jurídico a través de informes se concretará y formalizará a través de los siguientes tipos de instrumentos:

a) Informes jurídicos, elaborados por las Asesorías Jurídicas de los departamentos o de las entidades institucionales, con carácter preceptivo o no, en respuesta a consultas concretas a dichos órganos.

b) Opiniones legales no preceptivas, emitidas en respuesta a consultas jurídicas planteadas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

c) Informes de legalidad, emitidos preceptivamente por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco conforme se desarrolla en este Decreto.

d) Informes de procedibilidad, emitidos por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y que legalmente deban acompañar a las propuestas de resolución relativas al ejercicio de acciones judiciales, expedientes de declaración de lesividad, desistimiento, allanamiento o transacción judicial.

2.– De acuerdo con la Ley, los informes y opiniones legales emitidos tanto por las letradas y los letrados del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco como por las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales son únicamente de carácter jurídico y fundamentados en derecho, excluyéndose de ellos las valoraciones de oportunidad no fundadas en derecho, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta.

3.– Los informes y opiniones legales de las letradas y los letrados del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y de las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales no son vinculantes, salvo disposición legal expresa en contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados.

(...)

Artículo 9.– Informes de Legalidad.

A los efectos de este Decreto, se entenderá por *Informes de Legalidad a aquellos informes jurídicos preceptivos que deben ser emitidos con carácter obligatorio por haberlo determinado así una norma y que se le atribuyen en este Decreto al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco*.

(...)

Artículo 11.– Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

1.– En los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión, dentro del procedimiento de elaboración, del preceptivo informe de legalidad.

2.– En particular, corresponderá al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe de legalidad a los proyectos de Decreto en los siguientes asuntos:

a) Estructura y organización de los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos y de sus Entes Públicos de Derecho Privado.

b) Programas económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones, realizados con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

c) Los acuerdos sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Euskadi, y entre ésta y los Territorios Históricos.

d) Creación de órganos colegiados representativos de intereses sociales o en cuya composición se encuentren representadas otras Administraciones públicas, así como sus normas de organización y funcionamiento.

e) Creación y extinción, así como la adquisición y pérdida de participación en las empresas públicas, consorcios, fundaciones y demás entes públicos en los que participe la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El informe en estos casos examinará además con carácter general el acto que concierne a la entidad y, en particular, el proyecto de sus respectivos estatutos o la afección que se pretenda a los mismos.

3.– Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, en el que deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

a) Texto definitivo de la iniciativa objeto de Informe junto con el propio informe jurídico departamental.

b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa.

c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.

d) Consultas que puedan haberse formulado y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del texto objeto de informe.

e) Tabla de vigencia y disposiciones anteriores sobre la misma materia en la que se consignarán, de forma expresa, las que deban quedar total o parcialmente derogadas.

Artículo 12.– Asuntos sujetos a la emisión de otros informes jurídicos departamentales.

Requieren únicamente informe jurídico departamental y podrán quedar exentos de la emisión de informe de legalidad, salvo que se curse una petición específica de consulta, los proyectos o propuestas relativos a los siguientes asuntos:

- a) Nombramiento y cese de cargos y miembros de organizaciones, órganos y entes de gestión, tanto de personificación pública como privada.*
- b) Formalización o aprobación de ofertas de Empleo Público y Relaciones de Puestos de Trabajo, siempre que no se incluyan disposiciones normativas de carácter general.*
- c) Aprobación del calendario laboral de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
- d) Creación, supresión, apertura y funcionamiento de centros docentes públicos o privados, incluyendo la creación y supresión de Facultades y Escuelas Universitarias.*
- e) Autorización para la implantación de Enseñanzas conducentes a la obtención de Títulos.*
- f) Establecimiento de servicios mínimos para casos de huelga.*
- g) Establecimiento de precios públicos.*
- h) Formalización de acuerdos y autorizaciones reservados al Gobierno por el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.*
- i) Proyectos de Orden que contengan disposiciones con contenido normativo y que sean dictados en desarrollo o aplicación de un Decreto ya en vigor aprobado por el Gobierno Vasco.*
- j) Proyectos de Orden que regulen exclusivamente el otorgamiento de ayudas o subvenciones.*
- k) Proyectos de Orden que aprueben convocatorias de procesos selectivos y concursos para la provisión de puestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos.*

Artículo 13.– Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco.

1.– Corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión del preceptivo informe de legalidad cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos o entes institucionales con:

- a) Los órganos constitucionales del Estado.*
- b) Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas.*
- c) Organismos de la Unión Europea, el Consejo de Europa, organizaciones interregionales e internacionales similares a las antedichas y demás sujetos de derecho internacional público, así como otras entidades subestatales o de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de tales sujetos.*

2.– En todo caso será preceptivo, con anterioridad a su suscripción, el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central cuando se trate de protocolos generales,

memorandos de entendimiento o acuerdos sin contenido normativo que deban ser aprobados por el Gobierno Vasco o ratificados o remitidos a éste para su conocimiento.

3.– Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, en el que básicamente deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

a) Texto definitivo de la iniciativa objeto de Informe junto con el propio informe jurídico departamental.

b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa.

c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.

d) Consultas que puedan haberse formulado y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del texto objeto de informe.

4.– Se exceptúa la preceptividad de emisión de informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central cuando se trate de proyectos de Convenio a celebrar con cualquier Administración o entidad, pública o privada, siempre que el Convenio derive directamente de disposiciones de carácter general que, durante el procedimiento de elaboración y por tal condición, hayan sido informadas por el Servicio Jurídico Central o sometidas a Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

5.– Se exceptúa, igualmente, la preceptividad de emisión de dicho informe cuando el convenio a celebrar se limite a reproducir convenios vigentes o que se celebran periódica o reiteradamente y que, por tal condición, hayan sido previamente informados por el Servicio Jurídico Central, cuando las modificaciones introducidas se circunscriban a actualizar la identidad de las personas que representen a las partes firmantes o a renovar los plazos previamente establecidos. A estos efectos, la actualización o modificación de las cantidades dinerarias consignadas en los convenios precedentes tampoco se considerará una modificación que impida la aplicación de esta excepción, siempre que el Convenio esté sujeto al control económico normativo de la Oficina de Control Económico.

6.– Se exceptúa, así mismo, la preceptividad de emisión de dicho Informe de legalidad del Servicio Jurídico Central en los proyectos de Convenio a celebrar con:

a) Particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, incluidas las Sociedades Mercantiles con participación pública.

b) Universidades.

c) Ferias de Muestras y Corporaciones Sectoriales de Base Privada como Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

7.– Será competencia de las Asesorías jurídicas de cada departamento u organismo institucional la emisión del correspondiente informe jurídico, así como de la comprobación de la adecuación de los Convenios referidos en el apartado anterior a lo previsto por la legislación vigente en materia de contratos con el sector público.”

B. A su vez, el Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece el régimen jurídico de los Convenios y Protocolos Generales, en concreto establece la siguiente regulación:

“Artículo 54.– Definiciones.

1.– A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, son Convenios 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.

2.– En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o 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.

3.– No se entenderán incluidos en las definiciones anteriores los siguientes:

a) Los acuerdos o convenios colectivos que establezcan las condiciones de trabajo del personal de la Administración, que se regirán por su normativa específica.

b) Los acuerdos de encomienda de gestión que se realicen entre órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que se regirán por las normas específicas que se establezcan.

Artículo 55.– Competencia del Gobierno Vasco y régimen de tramitación.

1.– Compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes:

a) Los órganos constitucionales del Estado.

b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas.

c) Organismos de la Unión Europea, el Consejo de Europa, organizaciones interregionales e internacionales similares a las antedichas y demás sujetos de derecho internacional público, así como otras entidades subestatales o de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de tales sujetos.

d) Universidades Públicas.

e) Organismos públicos o autoridades independientes, tales como el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Agencia Vasca de Protección de Datos y cualesquiera otros de similar naturaleza en su personificación.

Todo ello, tanto con independencia de que la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi actúe representando exclusivamente a las instituciones comunes, como aquellos otros en los que, a través del Gobierno Vasco, actúe en representación de toda la Comunidad Autónoma.2.– Excepcionalmente, por razones de urgencia debidamente motivada, y sin perjuicio de lo que se establece en el artículo 18 de la Ley de Gobierno, el Convenio negociado podrá ser firmado sin la aprobación previa del Gobierno Vasco, cuando su entrada en vigor se condicione, en el propio articulado, a la posterior ratificación por éste. En dicho supuesto será, en todo caso, también aplicable lo

dispuesto en este Decreto a los efectos de la autoridad facultada para llevar a cabo la suscripción.

3.– Compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales.

4.– Se remitirán también a Consejo de Gobierno, para su conocimiento, los Convenios suscritos con particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, incluidas las sociedades mercantiles con participación pública y las corporaciones sectoriales de base privada. No obstante lo anterior, se requerirá la autorización previa del Gobierno Vasco respecto de las materias de la competencia directa de este órgano, tales como autorizaciones de gastos, créditos de compromiso, operaciones patrimoniales, concesión de subvenciones directas y contrataciones directas que se deriven del contenido de dichos Convenios.

Artículo 56.– Negociación de los Convenios y Protocolos Generales.

1.– La negociación de los Convenios y Protocolos Generales deberá cumplir las fases sucesivas siguientes:

a) *Fase preliminar de negociación: en la que se fija el texto provisional del instrumento convencional.*

b) *Fase de tramitación interna, en la que se recabarán los informes preceptivos. Las solicitudes de informe que, de conformidad con la normativa vigente, sea preciso tramitar ante el Ministerio competente en materia de Asuntos Exteriores, se canalizarán a través de la Secretaría General de Acción Exterior.*

c) *Finalización de la negociación, en la que adoptará el texto definitivo del Convenio o Protocolo General y establecerán las reglas para la coordinación de la comunicación al Parlamento Vasco o a las Cortes Generales y para la suscripción del texto.*

2.– Las personas que lleven a cabo la negociación por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco propondrán la inclusión en el texto definitivo de las cláusulas que regulen expresamente el régimen de vigencia, de las prórrogas, denuncia y resolución del Convenio o del Protocolo General.

3.– 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.

Artículo 57.– Tramitación ante el Consejo de Gobierno.

1.– Los Convenios que deban ser aprobados previamente o ratificados por el Gobierno Vasco se tramitarán de acuerdo con las normas establecidas para la tramitación de asuntos ante dicho órgano, y requerirán la remisión del expediente completo.

2.– Los Protocolos Generales y Convenios que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito.

3.– El departamento proponente tramitará ante el Consejo de Gobierno el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También podrá tramitarse en otro idioma, cuando así lo requiera la contraparte.

Artículo 58.– Modificación y corrección de errores.

1.– *Cualquier modificación o corrección de errores que no se deduzca claramente del contexto y cuya rectificación pueda suponer una modificación del contenido del texto del Convenio, que se pretendan introducir por cualquiera de las partes tras acordarse la aprobación previa o la ratificación por el Gobierno Vasco, requerirá de una nueva aprobación o ratificación.*

2.– *La corrección de los meros errores u omisiones materiales que se infieran claramente del contexto y no constituyan modificación o alteración del sentido del texto aprobado o ratificado por el Gobierno Vasco, pero cuya rectificación se estime conveniente a fin de evitar posibles confusiones, deberán notificarse por el Departamento proponente al órgano competente en materia de Secretaría del Gobierno, para su comprobación y corrección en el fichero de convenios.*

3.– *Respecto de los Convenios y Protocolos Generales que han de ser remitidos al Consejo de Gobierno únicamente para su información, cualquier modificación o corrección de errores de los mismos, deberá notificarse por el Departamento proponente al órgano competente en materia de Secretaría del Gobierno, para su comprobación y corrección en el fichero.*

Artículo 59.– Comunicación al Parlamento Vasco.

1.– *El órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento comunicará al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción o la modificación de los Convenios vigentes con:*

- a) *Los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
- b) *La Comunidad Foral de Navarra.*
- c) *Las Comunidades Autónomas.*

2.– *El órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento trasladará al departamento proponente la decisión que adopte el Parlamento Vasco.*

Artículo 60.– Comunicación a las Cortes Generales de los Convenios con la Comunidad Foral de Navarra y con las Comunidades Autónomas.

1.– *Tras su autorización por el Parlamento Vasco, se comunicarán a las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, los Convenios, así como las modificaciones de los Convenios vigentes, con:*

- a) *La Comunidad Foral de Navarra.*
- b) *Las Comunidades Autónomas.*

2.– *Los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de los organismos autónomos que negocien el convenio procurarán que la comunicación se realice conjuntamente en un sólo acto.*

3.– *En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la remisión a las Cortes Generales se realizará por el órgano competente en materia de Secretaría de Gobierno. Para ello, el departamento proponente solicitará por escrito a éste la elaboración o tramitación de los documentos precisos, en la forma prevista por las partes negociadoras.*

4.– *El órgano competente en materia de Secretaría del Gobierno notificará al departamento proponente la decisión de las Cortes Generales.*

Artículo 61.– Comunicación al Senado de los Convenios de Conferencia Sectorial y de los Convenios de Colaboración con el Estado.

La comunicación al Senado de los Convenios de Conferencia Sectorial y de los Convenios de Colaboración con el Estado se realizará por el Gobierno del Estado.

Artículo 62.– Autoridades facultadas para suscribir.

1.– La manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.

2.– Los Protocolos Generales y los Convenios con particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación podrán ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del convenio.

Artículo 63.– Momento de la suscripción.

1.– La suscripción de los Convenios y Protocolos Generales se realizará, con carácter general, en los momentos siguientes:

a) Los Convenios con los Territorios Históricos se suscribirán con posterioridad a su autorización por el Parlamento Vasco.

b) Los Convenios con la Comunidad Foral de Navarra y con las Comunidades Autónomas se suscribirán con posterioridad a la terminación del trámite de comunicación a las Cortes Generales que, en cada caso, corresponda.

c) Los Convenios que deban ser previamente autorizados por el Gobierno Vasco podrán suscribirse a partir de su aprobación por el mismo.

d) El resto de los Convenios y Protocolos Generales, podrán ser firmados una vez se haya completado su tramitación e informado a Consejo de Gobierno.

2.– Excepcionalmente, por razones de urgencia debidamente motivada, los Convenios y Protocolos Generales podrán ser firmados sin la autorización o conocimiento previo del Gobierno Vasco, cuando su entrada en vigor se condicione, en el propio articulado, a la ratificación posterior por el Gobierno o a que el propio Gobierno no exprese su rechazo al Convenio o Protocolo en la misma sesión en que le sea comunicado.

(...)"

C. Por otra parte, y con respecto a la competencia en el Gobierno Vasco por razón de la materia, se debe estar a lo dispuesto en el 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, más

concretamente a su artículo 12.1, que establece que la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno ejercerá competencias tales como:

“b) Impulsar la transparencia y la participación de la ciudadanía en la definición, gestión, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

(...)

d) Comunicar y sensibilizar a los órganos del Gobierno sobre la necesaria participación y colaboración social y ciudadana en el diseño e implantación de sus políticas sectoriales.

(...)

e) Fomentar cauces de participación de la ciudadanía y de respuesta institucional a sus propuestas.

(...)

i) Coordinar los compromisos y participación interinstitucional en materia de Gobierno Abierto.”

Por tanto, es la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno la competente para impulsar la Carta objeto del presente informe.

4. Contenido

La Carta es un documento declarativo, que no conlleva incremento de gasto alguno. En ningún caso se puede considerar una disposición de carácter general, tal y como señala el artículo 12 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ni un convenio, de acuerdo a las definiciones ya mencionadas del artículo 54 de ese mismo Decreto.

Se trata, por lo tanto, de una mera declaración de intenciones, en el ámbito de la participación ciudadana, de contenido general y que expresa la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, no suponiendo la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. Por tanto, entra dentro del ámbito del artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que determina la preceptividad del informe de legalidad del Servicio Jurídico Central de Gobierno Vasco cuando se trate de protocolos generales sin contenido normativo que deban ser aprobados por el Gobierno Vasco o ratificados o remitidos para su conocimiento.

5. Tramitación

La Carta se puede asimilar a un Protocolo general, dado que se puede incardin en el concepto de *“instrumento similar que comporta meras declaraciones de intención de contenido general o que exprese la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no suponga la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.”* Tal y como dispone el artículo 55.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales.

Así como la suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se debe realizar por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad, los Protocolos pueden ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del instrumento, tal y como dispone el artículo 62.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En cuanto a la tramitación ante el Consejo de Gobierno del instrumento que se informa, se requiere únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito, tal y como dispone el artículo 57.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

A su vez, la suscripción de los Protocolos Generales se debe realizar conforme al artículo 63 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que dispone que los Protocolos Generales pueden ser firmados una vez se haya completado su tramitación e informado a Consejo de Gobierno.

Así mismo, a pesar de que la Carta para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito autonómico se firma junto con otras Comunidades y Ciudades Autónomas, no procede la comunicación a las Cortes Generales del artículo 60 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, al no tener la naturaleza jurídica de convenio el documento objeto de análisis en este informe.

Por otra parte, se debe tener en consideración que, en la tramitación del expediente, no se ha cumplido con lo preceptuado en el artículo 13.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, dado que no se ha remitido el expediente completo de la iniciativa, en el que básicamente debe constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

- a) Texto definitivo de la iniciativa objeto de Informe junto con el propio informe jurídico departamental.
- b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa.
- c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.

d) Consultas que puedan haberse formulado y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del texto objeto de informe.

La sucinta memoria remitida no cumple, por tanto, con el contenido mínimo exigible estipulado en la norma referida.

Por último, se hace constar que esta Carta para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito autonómico es la segunda versión de la primera, que suscribió el Gobierno Vasco en 2016. No consta que en aquel año se solicitase la emisión del informe de legalidad.

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones y advertencias contenidas en el cuerpo del informe, el Proyecto de Carta para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito autonómico se adecúa al ordenamiento jurídico.

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