INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL "PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE EL IMSERSO (INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES), EL GOBIERNO VASCO, LA DIPUTACIÓN FORAL DE GUIPUZCOA Y EL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES COLABORATIVAS DESTINADAS A LA ORGANIZACIÓN DEL III CONGRESO MUNDIAL DE CIUDADES Y COMUNIDADES AMIGABLES CON LAS PERSONAS MAYORES."

108/2025 IL – DDLCN
NBNC_PRO_7505/25_11

I. INTRODUCCIÓN.

La Dirección de Promoción del Tercer Sector y la Acción Comunitaria del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico ha solicitado a esta Dirección la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, al que se adjuntan los siguientes documentos:

- Memoria Justificativa, suscrita por la Directora de Promoción del Tercer Sector y la Acción Comunitaria.
- Borrador de Protocolo General.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de autorización de la suscripción del Protocolo General.
- Informe jurídico.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 7.1.c), 9 y 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

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

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7K7W-9V4N
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: CAROLINA MURO ARROYO | 2025/11/28 09:41:32
SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2025/12/01 16:55:09

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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. LEGALIDAD.

1.- OBJETO.

El protocolo que se pretende suscribir entre el IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de San Sebastián, tiene como objeto establecer un marco de colaboración general entre las partes, en la organización del III Congreso Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, que tendrá lugar en la ciudad de San Sebastián entre los días 16-18 de junio de 2026.

2. COBERTURA COMPETENCIAL.

En cuanto a la competencia de las partes para suscribir el Convenio, con el fin de evitar reiteraciones nos remitimos a lo dicho por el informe jurídico cuyos razonamientos compartimos.

3.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PROTOCOLO.

El Proyecto de Protocolo presentado no tiene carácter de Convenio, al tratarse de un documento que recoge declaraciones de intenciones tal y como se infiere de

su propio clausulado, en el que se utilizan expresiones como *"las partes manifiestan su voluntad de colaborar"* o *"las partes podrán"*, pero en el que no existen compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Así, el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que *«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».*

En el mismo sentido, el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece 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».*

Y el artículo 33.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, indica que *«los convenios 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 se denominarán protocolos generales».*

En consecuencia, nos encontramos ante un acuerdo sin contenido jurídico exigible, al no estar propiamente ante un convenio de colaboración de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ni en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, ni en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Precisamente, el hecho de que la propia cláusula segunda del Borrador sometido a informe manifieste taxativamente *«el presente documento no genera obligaciones jurídicas ni económicas entre las partes, ni comporta compromisos de gasto, contratación o transferencia de recursos. Cualquier actuación que implique aportaciones económicas, contratación o ejecución de actividades concretas requerirá la formalización de los correspondientes convenios o contratos administrativos conforme a la legislación aplicable.*
En consecuencia, atendiendo a la naturaleza declarada del presente documento, el mismo no supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles y está excluido del marco previsto en el capítulo VI del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre», 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.

4.- 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, borrador de acuerdo de Consejo de Gobierno 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 adecuado análisis, tanto del contenido, como del procedimiento a seguir hasta su aprobación final y no queda sino suscribir el contenido de este.

5.- CONTENIDO DEL PROTOCOLO.

Aclarada la naturaleza del Protocolo General, procede entrar a analizar el fondo del mismo, remitiéndonos al informe jurídico departamental en todo lo que no se detalle en este apartado.

El borrador de protocolo, además de los intervinientes en su suscripción, contiene una parte expositiva y cinco cláusulas.

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

En lo que al clausulado se refiere, en su parte dispositiva incluye el objeto del Protocolo, naturaleza, líneas de cooperación, seguimiento y efectos, dentro de los parámetros de una declaración de intenciones.

No obstante, se entiende conveniente introducir en el borrador el régimen de denuncia y resolución del Protocolo General, en cumplimiento del apartado 2, del artículo 56, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Las previsiones y manifestaciones de voluntad desarrolladas en dichas cláusulas se consideran adecuadas a la finalidad, naturaleza y objeto del mismo.

En este sentido, las propias clausulas 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.

Se trata, por lo tanto, de una mera declaración de intenciones, de contenido general, que expresa la voluntad de las partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, no suponiendo la formalización de un acuerdo jurídico concreto y exigible.

6.- PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

Por una parte, encontrándonos ante la tramitación de un Protocolo General, en virtud de lo dispuesto en el citado art. 55.3 y articulo 63.1.d) del citado Decreto 144/2017, no es necesario que el Protocolo General sea autorizado por el Consejo de Gobierno, si bien sí que se exige que se le comunique e informe del mismo.

En el expediente se incluye la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se autoriza su suscripción, pero conforme a la normativa expuesta, sería suficiente con poner en conocimiento del Consejo de Gobierno la tramitación y la voluntad de suscribir un protocolo general de actuación como el proyecto que es objeto de informe.

En todo caso, conforme al referido artículo 63.1.d) del Decreto 144/2017, sólo tras ser informado el Consejo de Gobierno de su contenido y finalidad, podrá ser firmado y entrar en vigor.

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

Por otra parte, si bien 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 62.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Es por ello que, en este caso, no es precisa la existencia de un acto expreso de delegación y autorización a la consejera para su suscripción.

Por lo tanto, consideramos conveniente la revisión de la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, tanto en lo relativo a la autorización para la suscripción del Protocolo, como en lo relativo a la delegación a la consejera para su suscripción.

Por último, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, se debe incluir la versión en euskera.

III. CONCLUSIÓN.

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente del proyecto de Protocolo sometido a informe.

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

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