



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA SUSCRIPCIÓN DEL PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN EL MARCO DEL DESARROLLO DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN (I+D+I), CONCRETAMENTE, EN LAS ÁREAS DE LA PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN, LA INNOVACIÓN APLICADA, LA FORMACIÓN PROFESIONAL, LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS, LA INTERNACIONALIZACIÓN Y DE LA ECONOMÍA AZUL.

IL DDLCN 71/2025

Expte. Tramitagune: NBNC_PRO_5176/25_01

I. INTRODUCCIÓN

La Secretaría General de Coordinación y Proyectos Estratégicos de Lehendakaritza solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad relativo a la suscripción del Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Euskadi en el marco del desarrollo de actuaciones relacionadas con políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), concretamente, en las áreas de la promoción de la innovación, la innovación aplicada, la formación profesional, las industrias culturales y creativas, la internacionalización y de la economía azul.

Junto con la solicitud de informe obran en el expediente administrativo:

- Memoria relativa al Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Euskadi firmada por el director de Coordinación Estratégica.
- Informe Jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico.
- Informe justificativo de la ausencia de contenido económico firmado por la responsable de Administración y Servicios.
- Borrador del Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Euskadi. (Bilingüe)
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se toma conocimiento la suscripción del Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Euskadi. (Euskera y castellano)
- Solicitud de informe de legalidad.

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



Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 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. LEGALIDAD

1.- Análisis formal

El Departamento proponente ha remitido, como antes se ha expuesto, la documentación necesaria para la justificación del Protocolo, cumpliendo los requisitos formales necesarios para la tramitación del instrumento de colaboración y para la emisión del informe de legalidad, por lo que no se aprecia tacha de legalidad alguna desde esta perspectiva formal.

2.- Objeto y finalidad

Tanto la memoria justificativa del Protocolo General de Colaboración, firmada por el Director de Coordinación Estratégica, como el informe jurídico, delimitan adecuadamente su objeto y finalidad.

De conformidad con lo establecido en las cláusulas primera y segunda del Protocolo General de Colaboración, su objeto es sentar las bases para el establecimiento de un espacio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Canarias, en el marco del desarrollo de actuaciones relacionadas con políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), concretamente en las áreas de la promoción de la innovación, la innovación aplicada, la formación profesional, las industrias culturales y creativas, la internacionalización y de la economía azul.

3.- Competencia

En lo relativo a la competencia, nos remitimos a lo señalado en el informe jurídico en cuanto a la competencia de la Lehendakaritza.

4.- Naturaleza jurídica

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (LRJSP) distingue nítidamente los acuerdos que tienen la naturaleza de "Convenios" y los que constituyen "Protocolos Generales de Actuación".

A tenor del artículo 47.1 de la LRJSP 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*”.

Y a renglón seguido matiza 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*”.

Por tanto, lo que diferencia a los “Convenios” de los “Protocolos Generales de Actuación” es que mientras los primeros implican la asunción de verdaderas obligaciones de colaboración entre las partes que los suscriben –jurídicas, económicas o de otra índole–, en los segundos no existe tal contenido obligacional, sino que la voluntad de las partes se reduce a meras declaraciones de intenciones, que no se plasman en compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Por su parte, el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco dispone lo siguiente: “*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*.”

Del mismo modo, a tenor del artículo 33.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco “*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 definitiva, es claro que en nuestro caso se expresa la voluntad de las Administraciones suscrito para actuar con un objetivo común, que no supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles, sin perjuicio de que en el Protocolo sí se prevea la posibilidad de suscripción en el futuro de posteriores convenios sectoriales de colaboración específicos.

5.- Contenido del Protocolo

En este punto se pasa a realizar el análisis material del contenido del Protocolo General de Colaboración.

Antes de nada, cabe destacar que los Protocolos Generales que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito, y dicho texto deberá ser

tramitado en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se desprende del artículo 57 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En el expediente consta el Protocolo bilingüe, a doble columna.

En cuanto al contenido de los Protocolos Generales, el artículo 56.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco recoge lo siguiente: *“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.”* Entendiendo que este se trata del contenido mínimo que debe contener esta clase de instrumentos.

El Protocolo General que nos ocupa contiene una parte de “reunidos”, otra de “exponen” y diez cláusulas: objeto; ámbitos de colaboración; modalidades de cooperación; informe anual de seguimiento; gobernanza; ausencia de contenido económico; derecho aplicable; vigencia; prórroga, extinción y modificación, y publicación. Pasamos a analizar el contenido de las cláusulas mencionadas.

En la parte reunidos, queda constancia de que los intervenientes se reconocen poderes y facultades suficientes para este acto. Por otro lado, en la parte expositiva, se efectúa un relato explicativo y justificativo de la conveniencia de mantener una colaboración interinstitucional en el marco del desarrollo de actuaciones relacionadas con políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

- Cláusula Primera

Esta cláusula contiene el objeto, estableciendo que Protocolo General de Colaboración analizado tiene por objeto sentar las bases para el establecimiento de un espacio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Canarias en el marco del desarrollo de actuaciones relacionadas con políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

- Cláusula Segunda

Contiene los ámbitos de colaboración, en concreto en las siguientes áreas: 1. Promoción de la innovación, 2. Innovación aplicada, 3. Formación Profesional, 4. Industrias Culturales y Creativas, 5. Internacionalización, y 6. Economía azul.

- Cláusula Tercera

Relativa a las modalidades de cooperación, recoge a título meramente indicativo algunas modalidades de cooperación, señalando que podrá adoptar la forma que en cada momento se considere oportuna.

- Cláusula Cuarta

Establece la realización, con carácter anual, de un informe de seguimiento de las actuaciones de cooperación llevadas a cabo en el año. Cada año una de las partes se encargará de redactar la propuesta de informe que remitirá a la otra parte a fin de que haga aportaciones.

- Cláusula Quinta

Relativa a la gobernanza, establece que cada parte elegirá una persona de contacto para llevar a cabo la interlocución para realizar la gestión y el seguimiento del protocolo. Dicho seguimiento quedará recogido en el informe anual al que se refiere la cláusula anterior. Además se establece que las partes podrán acordar la realización de reuniones tanto bilaterales como "cumbres". Estas últimas estarán encabezadas por las personas que ostenten las presidencias de Euskadi y Canarias.

- Cláusula Sexta

Esta cláusula establece que el Protocolo General de Colaboración carece de contenido económico.

Como se ha expuesto con anterioridad, cabe mencionar en este punto que el expediente analizado contiene el informe justificativo de la ausencia de contenido económico firmado por la responsable de Administración y Servicios.

- Cláusula Séptima

Esta cláusula regula el Derecho aplicable. Asimismo, añade que los asuntos relativos a la interpretación del Protocolo General se solventarán de manera bilateral.

En este punto, reiteramos la observación realizada en el informe jurídico, ya que en esta cláusula se dice "Convenio" donde debería decirse "Protocolo General de Colaboración". Debe realizarse dicha modificación.

- Cláusula Octava

Regula la vigencia del Protocolo General, que producirá efectos desde su firma y tendrá una vigencia de cuatro años.

- Cláusula Novena

Relativa a la prórroga, extinción y modificación del Protocolo General, establece que se prorrogará anualmente, y se extinguirá por común acuerdo entre las partes o por denuncia expresa de una de ellas. Asimismo se establece podrá ser modificado de común acuerdo, cuando

así lo decidan las partes, mediante la formalización de la correspondiente adenda.

Tal como señala el informe jurídico, lo habitual y más correcto sería introducir el aspecto de la prórroga en la Cláusula Octava, que pasaría a regular la vigencia y prórroga del Protocolo General. Nos adherimos a la recomendación realizada en el informe jurídico.

- Cláusula Décima

Se refiere a la publicidad que debe darse al Protocolo General.

En conclusión, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, el Protocolo General cumple con el contenido mínimo que exige la normativa.

6.- Procedimiento Administrativo de Tramitación y Suscripción

En esta cuestión los parámetros de legalidad a tener en cuenta son la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (LRJSP) y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Ya hemos analizado con anterioridad la adecuación del proyecto de Protocolo a lo dispuesto en el artículo 54.2. del Decreto 144/2017.

En cuanto al Proyecto de Acuerdo que se remite al Consejo de Gobierno, manifestar que se respetan las previsiones previstas en el artículo 55.3. del Decreto 144/2017, de que compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales.

Igualmente se debe tener en cuenta lo indicado en el artículo 57.2 y 3, referido a que el Protocolo será tramitado para su puesta en conocimiento del Consejo de Gobierno una vez suscrito, y estando redactado en castellano y euskera, los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la firma del Protocolo expresar que, el artículo 63.1 d) del Decreto 144/2017, declara que los Protocolos podrán ser firmados, una vez que se haya completado su tramitación e informado al Consejo de Gobierno.

Por su parte, el artículo 62, del Decreto 144/2017 regula las autoridades que se encuentran facultadas para suscribir Convenios y Protocolos Generales. En este caso será el Lehendakari el encargado de firmar el Protocolo General de Colaboración propuesto.

Recordar igualmente que el artículo 66.1, del Decreto 144/2017 de 25 de abril, fija que, a efectos exclusivos de información y seguimiento, la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, órgano adscrito al Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, llevará un fichero de los Protocolos Generales suscritos.

En virtud de dicho precepto, se deberá remitir a dicha Dirección, además de las versiones pertinentes a los efectos de tramitación en Consejo de Gobierno, el original o copia compulsada de los textos finalmente suscritos.

Por último, en lo concerniente a la publicidad activa regulada por la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, expresar que, aunque nos encontramos ante un Protocolo y no un Convenio, en el fondo subyace una manifiesta y firme vocación de traducirse en posteriores convenios sectoriales de colaboración específicos, en los que se delimiten no solo el ejercicio de acciones públicas más concretas, sino también con una afectación presupuestaria y competencial, que es merecedora de una información pública que trascienda a la ciudadanía, por cuanto su incidencia a futuro es notoria y de indudable interés general.

Por tanto, y tal como señala el informe jurídico, teniendo en cuenta el contenido del Protocolo y el impacto social de las seis áreas de actuación, el Protocolo se publicará en Legegunea.

Para finalizar, hacemos remisión de nuevo a lo establecido en el informe jurídico en lo relativo a la exención de su tramitación ante las Cortes Generales.

III. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se considera ajustada a derecho la propuesta de Protocolo General analizada.

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

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