



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

83/2025 IL – DDL CN
AAAA_ACG_6392/25_01

I. INTRODUCCION.

Por la Dirección de Coordinación Estratégica de Lehendakaritza, 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.
- Informe justificativo de la ausencia de contenido económico

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.

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



II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN.

A) Objeto.

El objeto del presente informe es el borrador de Protocolo General a suscribir entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma de Euskadi que tiene por objeto promover la colaboración bilateral entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, incluida la actividad desarrollada en el seno de la Eurorregión Nueva Aquitania Euskadi Navarra, Agrupación Europea de Cooperación Territorial de la que forman parte, así como en los proyectos POCTEFA e INTERREG y en otros programas de la Unión Europea o de la esfera internacional.

B) Competencia.

El título competencial material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la CAPV, a través de la Dirección de Coordinación Estratégica, se contiene en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía, por el que se atribuye al País Vasco la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.

El 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 asigna a Lehendakaritza en su artículo 4.1 el área de “la asistencia al Lehendakari en las funciones de Gobierno, así como el impulso y seguimiento del Programa de Gobierno y de los planes estratégicos del mismo” y “relaciones sociales e institucionales”.

A su vez el Decreto 388/2024, de 26 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, en su artículo 12, establece las funciones de la Dirección de Coordinación Estratégica siendo encuadrable entre sus funciones la tramitación del presente protocolo.

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 tal y como se prevé en el presente caso en la cláusula segunda del Borrador sometido a informe..

En el caso que nos ocupa, el título del Protocolo lo denomina Protocolo General de Colaboración, sin embargo, la normativa aplicable, tanto a nivel estatal como autonómica, se refiere, mayoritariamente, a esta figura como Protocolo General de Actuación.

Es cierto que el Artículo 33 de la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco no hace referencia expresa a protocolos generales de actuación y se limita a los términos “protocolos generales” pero en aras a una mayor claridad y para distinguirlo claramente de los Convenios de Colaboración parece recomendable cambiar dicha denominación.

La distinción de los protocolos generales de actuación con los convenios de colaboración se desprende de lo dispuesto en el artículo 54.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que define a estos últimos 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 segundo 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 TC 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 proyecto de protocolo examinado.

A su vez, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, expresa en su artículo 47.1 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.

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 ha sido remitido un expediente que incluye el texto del Borrador, la Memoria justificativa, una memoria de ausencia de contenido económico y un Informe jurídico departamental.

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 del mismo.

En cuanto a la memoria justificativa, señala respecto a los antecedentes que "Se considera de interés establecer las bases para una estrecha colaboración entre ambas partes, estableciendo un nuevo marco de mutua colaboración, tras los protocolos generales de colaboración suscritos por ambas partes el 16 de mayo de 2016 y el 10 de diciembre de 2021."

Se echa en falta en dicha memoria la justificación propiamente dicha de la necesidad de suscripción del presente protocolo, necesidad que conforme a lo manifestado en la parte expositiva del propio protocolo, parece no ser otra que la manifestación explícita de la voluntad de cooperación entre Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Autónoma de Euskadi en un marco bilateral de colaboración, en torno a cuestiones de interés común y, entre ellos, los proyectos financiados por el programa europeo de cooperación transfronteriza INTERREG VI-A España-Francia-Andorra (conocido como POCTEFA) creado por la Unión Europea para fomentar el desarrollo sostenible del territorio fronterizo de España, Francia y Andorra, así como en otras modalidades de Cooperación Territorial Europea (conocida como INTERREG).

Tampoco se especifican en la memoria justificativa las cuarenta y dos actuaciones por medio de las cuales se va a llevar a cabo la mencionada cooperación, ni los ámbitos en los que se encuadran.

En lo relativo a la suscripción y aprobación del Protocolo, es preciso cumplimentar los requisitos contenidos en los artículos 54 y siguientes del citado Decreto 144/2017, que regula con carácter general el régimen jurídico de los Protocolos Generales, en dichos aspectos, en particular, los artículos 55.3 (suscripción), 56 (negociación) y 57 (tramitación ante el Consejo de Gobierno).

Conforme a lo previsto en el artículo 7 de la Ley 7/1981 sobre Ley de Gobierno en relación lo previsto en los artículos 62 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco no cabe duda sobre la competencia del Lehendakari para la suscripción del presente protocolo.

Una vez firmado, el Protocolo General de Colaboración deberá remitirse a la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento para su tramitación y registro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66.1 del Decreto 144/2017,

III.- EXAMEN DEL BORRADOR DE PROTOCOLO.

Como se ha señalado previamente, se recomienda el cambio del título del Protocolo para hacerlo coincidir con la denominación utilizada por la normativa para esta figura. En concreto, la sustitución de la denominación Protocolo General de Colaboración por la de Protocolo General de Actuación.

El Protocolo se estructura en una Parte expositiva y diez Cláusulas. La parte expositiva incluye una descripción de los antecedentes, así como de las necesidades que justifican la suscripción del mismo, de los que destacamos los siguientes:

1º Que la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco mantienen una especial relación que se caracteriza por una afinidad histórica, cultural, lingüística, turística y sociocultural, y comparten una larga tradición de colaboración que los ha llevado a participar conjuntamente en la creación y desarrollo de instituciones de carácter cultural y lingüístico, así como a suscribir acuerdos sectoriales en diversas áreas.

2º Que anteceden al presente, los protocolos generales de colaboración suscritos por ambas partes el 16 de mayo de 2016 y el 10 de diciembre de 2021.

3º Que la puesta en marcha de la Eurorregión Nueva Aquitania Euskadi Navarra ha supuesto un punto de inflexión en la colaboración transfronteriza estructurada, que ha reforzado las relaciones de colaboración y su dimensión europea, y, por ende, también la cooperación entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra y que también existe una estrecha relación de cooperación entre Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Autónoma de Euskadi en proyectos financiados por el programa europeo de cooperación transfronteriza INTERREG VI-A España-Francia-Andorra (conocido como POCTEFA) creado por la Unión Europea para fomentar el desarrollo sostenible del territorio fronterizo de España, Francia y Andorra, así como en otras modalidades de Cooperación Territorial Europea (conocida como INTERREG).

Tal y como hemos indicado previamente, la **Cláusula Primera** identifica el Objeto del mismo en los siguientes términos: "...tiene por objeto promover la colaboración bilateral entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, incluida la actividad desarrollada en el seno de la Eurorregión de la que forman parte, así como en los proyectos POCTEFA e INTERREG y en otros programas de la Unión Europea o de la esfera internacional." No hay objeción alguna a dicho contenido.

La **Cláusula Segunda** recoge las modalidades de cooperación. Se ha optado por una cláusula abierta al manifestar que la cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá adoptar la forma que se considere oportuna, si bien a continuación pasa a enumerar hasta seis fórmulas de cooperación indicando no obstante que lo hace a título meramente indicativo.

La **Cláusula Tercera** define 42 ámbitos de colaboración: 1) Cultura, 2) Medios de comunicación Social – EITB, 3) Euskera – Política Lingüística, 4) Actividad física y deporte, 5) Salud, 6) Seguridad, 7) Protección Civil, 8) Tráfico, 9) Sistema de garantía de ingresos e inclusión, 10) Empleo, 11) Igualdad de mujeres y hombres, 12) Estrategia del tercer sector y el voluntariado, 13) Política migratoria, 14) Diversidad, 15) Dependencia, 16) Infancia, 17) Educación y formación profesional, 18) Ciencia, Universidades e Innovación, 19) Juventud, 20) Vivienda, agenda urbana y ordenación del territorio, 21) Medio ambiente, 22) Transición Energética, 23) Economía Circular, 24) Industria, estrategia de especialización inteligente y factores de

desarrollo económico, 25) Movilidad sostenible, 26) Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, 27) Turismo, 28) Consumo, 29) Comercio, 30) Administración Digital, 31) Paz, memoria, convivencia y derechos humanos, 32) Administración de Justicia, Hacienda y Política Financiera, 34) Acción Exterior, 35) Cooperación y Solidaridad, 36) Agenda 2030 y ODS, 37) Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco y la Oficina de Análisis y Prospección del Gobierno de Navarra, 38) Fondos de Recuperación y Resiliencia (MRR), 39) Colaboración interinstitucional en el ámbito estadístico, 40) Economía social, 41) Relaciones laborales y 42) Prevención de Riesgos Laborales.

Quien suscribe considera que el órgano proponente debería, con carácter previo a la suscripción del protocolo por parte del Lehendakari, ampliar la memoria justificativa explicitando el objetivo por el cual se considera necesaria la colaboración en cada uno de los ámbitos relacionados, pero lo cierto es que tampoco se aprecia colisión de legalidad en la redacción de dicha cláusula.

Las **Cláusulas Cuarta y Quinta** hacen referencia al seguimiento de las actuaciones de cooperación determinando su periodicidad anual y la forma en que se verificara dicho seguimiento. No hay objeción de legalidad.

Las **Cláusulas Sexta y Octava** hacen referencia respectivamente a la ausencia de contenido económico del protocolo y una previsión de vigencia del mismo por un año prorrogable hasta cuatro. Esta prórroga tácita, prohibida para los convenios salvo que existan disponibilidades presupuestarias y que su importe no deba ser autorizado por el Gobierno Vasco (Art. 56.3 del Decreto 144/2017) es acorde a derecho para el caso de los Protocolos como el presente.

La **Cláusula Séptima** viene a establecer que, el derecho aplicable a las decisiones concertadas que se adopten en el desarrollo del Protocolo se llevarán a cabo, por cada parte, de acuerdo con su respectivo derecho interno, solventándose los asuntos relativos a la interpretación del propio Protocolo de manera bilateral. No hay objeción de legalidad.

La **Cláusula Novena** se refiere a la modificación del protocolo por común acuerdo entre las partes y a su extinción ya sea de común acuerdo o por denuncia expresa de una de ellas. No hay objeción de legalidad a la misma.

La **Cláusula Decima** hace referencia a la publicación del protocolo en la página web de los órganos intervenientes, a efectos informativos, de conformidad con el artículo 33.6 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. Quien suscribe considera que sería más adecuada una referencia genérica al artículo 33 de dicha norma porque también debe

tenerse en cuenta el apartado 3 de la misma y, somete a consideración el contenido del artículo 7.2 del Decreto 217/2008, 23 de diciembre, del Boletín Oficial del País Vasco.

IV. CONCLUSIÓN.

Considerando lo expuesto y, sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente el proyecto de protocolo entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que sienta las bases para promover la colaboración Inter autonómica y define cauces formales de relación que coadyuvan a satisfacer los intereses comunes.

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

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