

**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL “PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA F.S.P Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR, JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO PARA LA COLABORACIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS.”**

---

**97/2025 IL – DDLCN  
NBNC\_PRO\_5853/25\_11**

### I. INTRODUCCIÓN.

La Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional 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 el Director de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional.
- 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 Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



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 Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, la Fundación Pluralismo y Convivencia F.S.P y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico para la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tiene como objeto la colaboración para mejorar la eficacia y eficiencia de su actuación en materia de asuntos religiosos y en el ejercicio de sus competencias.

### 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.

La única precisión a realizar es que la competencia relativa a la gestión de la libertad religiosa, que le corresponde al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, viene establecida en el artículo 15 -no 13- 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, modificado por el Decreto 36/2024, de 30 de julio, del Lehendakari, de modificación del Decreto 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.

Es por ello que se entiende necesario realizar tal modificación en la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

### **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 “*acuerdan llevar a buen término su colaboración*” o “*las partes procurarán*”, 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 octava del Borrador sometido a informe manifieste taxativamente *«el presente protocolo comporta declaraciones de intención de contenido general, en el que las partes suscriptoras expresan su voluntad de actuar con un objetivo común, sin que suponga la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles»*, 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 intervenientes en su suscripción, contiene una parte expositiva y nueve cláusulas.

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

En lo que al clausulado se refiere, a pesar de ostentar una condición ajena al convenio, en su parte dispositiva incluye las principales materias que para la formalización de los convenios exige el artículo 49 y 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En concreto, sus cláusulas regulan el objeto del protocolo, actuaciones y comunicaciones de las partes, comisión de seguimiento, financiación, régimen de resolución de conflictos, naturaleza del protocolo general de actuación y vigencia y eficacia.

Sí que 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 adecuados a la finalidad, naturaleza y objeto del mismo.

En este sentido, 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.

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 compromisos jurídicos concretos y exigibles.

## **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 artículo 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 autorización 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.