



**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE EL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, EL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO VASCO, LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE DISEÑO DE UN CONVENIO DE TRANSICIÓN JUSTA DE GAROÑA.**

---

33/2021 IL – DDLCN

## **I. INTRODUCCIÓN.**

Por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de protocolo general enunciado.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Borrador del texto del proyecto del protocolo general.
- ✓ Memoria justificativa del mismo.
- ✓ Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) y f) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y los artículos 13.2) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

Igualmente, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.1. i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 15.1 a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## II. LEGALIDAD.

### 1º.- Objeto, justificación y marco normativo.

Tal y como se expone en la documentación obrante, el Gobierno de España, en línea con la estrategia europea, ha diseñado un marco estratégico sobre energía y clima, cuya finalidad es modernizar la economía generando un modelo sostenible y competitivo que contribuya a poner freno al cambio climático. Dicho marco lo integran tres pilares: el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética; el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima; y la Estrategia de Transición Justa.

Asimismo, en la memoria adjunta, se explica que el proyecto de ley referido y la citada estrategia contienen un instrumento para la reactivación de aquellos territorios donde la transición energética y ecológica pueda poner en dificultades a las empresas y la actividad económica: se trata de los convenios de transición justa.

Tales convenios tienen como objetivo prioritario el mantenimiento y creación de actividad y empleo en el territorio a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población en los territorios rurales o en zonas con instalaciones en cierre y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socio-económico.

A este respecto, la Orden ETU/754/2017, de 1 de agosto, confirma el cese definitivo de la central nuclear de Santa María de Garoña, acordado inicialmente mediante Orden IET/1302/2013, según lo dispuesto en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre. La central se encuentra

actualmente en situación de desmantelamiento, lo que está generando la consiguiente degradación económica de la zona.

Dados los antecedentes citados, y con el fin de suscribir un futuro convenio de colaboración para la transición justa de la zona afectada por el cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña, el borrador del protocolo incide en la necesidad de pactar un protocolo general de actuación entre las principales Administraciones territoriales implicadas; a saber, la Administración Central del Estado, las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Castilla y León y los municipios afectados, través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La memoria, y el propio texto del protocolo, señala que dicho documento debe sentar las bases para involucrar a los distintos sectores socioeconómicos, a los agentes sociales y a las Administraciones en la generación y trasvase de información relevante que sirva para preparar y desarrollar proyectos de revitalización de los grupos sociales y económicos más afectados por el cierre de la central nuclear. Dichos proyectos deberán contemplar planes de inversiones y reformas para modernizar la economía de la zona, reorientándola a un modelo de crecimiento sostenible e inclusivo, financiado con inversiones públicas y privadas.

Es por lo que, dada la confluencia de intereses de las partes, y en atención al interés público que les es propio, las partes acuerdan suscribir el mencionado protocolo general.

## **2º. Naturaleza jurídica del protocolo y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.**

El Proyecto de protocolo general tiene por objeto definir el ámbito general de colaboración entre las partes firmantes para facilitar el establecimiento de un marco estable de actuación a futuro para el desarrollo de las líneas de colaboración entre las instituciones implicadas, y que específicamente tiene que ver con asentar las bases para involucrar a los distintos sectores socioeconómicos, a los agentes sociales y a las Administraciones en la generación y trasvase de información relevante que sirva para preparar y desarrollar proyectos de revitalización de los grupos sociales y económicos más afectados por el cierre de la central nuclear

El texto que se tramita es un protocolo general de actuación, de los regulados en el **párrafo segundo del apartado primero del artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre**, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esto es, la ley define estos instrumentos por contraposición a los convenios, atribuyendo a estos últimos los efectos jurídicos que no atribuye a los protocolos.

Los protocolos generales de actuación son, por tanto, instrumentos que contienen meras declaraciones de intenciones, o expresiones de voluntad de actuar con un fin común, suscritos por las Administraciones y demás partes, los cuales no pueden suponer “la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.”

En tal sentido, **el artículo 54.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco**, al definir los convenios lo hace refiriéndose a ellos 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 su parte, el apartado segundo del mismo artículo señala 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.”***

La sentencia del **Tribunal Constitucional nº 44/1986**, de 17 de abril, en interpretación del artículo 145 de la Constitución y, en el caso que analizaba, del artículo 27 del Estatuto de Cataluña, aclaraba lo siguiente:

*“Naturalmente que el cuadro constitucional y estatutario expuesto en el fundamento anterior es aplicable a los Convenios; pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.*

Conforme a esta doctrina constitucional sólo cabe hablar tanto de convenio como de acuerdo de cooperación, cuando el acuerdo que se pretende suscribir genere relaciones jurídicas de contenido obligacional, exigibles entre las partes. Se excluyen, por ejemplo, las declaraciones sin contenido vinculante o las meramente programáticas, y que sería el supuesto aquí abordado.

A esta última categoría parece responder el concepto de protocolo que recogía la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y así, en el artículo 6.4 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre disponía que

*“Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales”.*

Dicha ley, derogada mediante la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en su artículo 47.1, y después definir los convenios, previene en su segundo párrafo 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”.*

En consecuencia, al encontramos ante un acuerdo sin contenido jurídico exigible no estaríamos propiamente ante un convenio de colaboración de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por último, y en cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de protocolo, en el clausulado

del mismo se hace una exposición de las que corresponde a cada una de las administraciones públicas intervinientes y a la que nos remitimos expresamente en aras de no ser reiterativos.

### **3º. Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Protocolo General.**

Para examinar el contenido del protocolo, hemos de hacer una previa referencia a los preceptos que regulan el régimen jurídico de los convenios, sin perjuicio de que, al no participar de su misma naturaleza por las razones aducidas en el epígrafe anterior, obviamente su posterior transformación o materialización en convenios específicos sí le será de plena aplicación a los mismos.

En tal sentido, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la

*“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido en estos términos:

*“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:*

*a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.*

*b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.*

*c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.*

d) *Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*

e) *Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.*

f) *Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.*

g) *El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.*

h) *Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

1. ° *Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

2. ° *En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.*

Por su parte, el artículo 50 de la misma Ley enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

*“1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley”.*

Visto lo anterior, manifestar que el protocolo general, 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 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En tal sentido, sus cláusulas regulan el objeto del protocolo, compromiso de las partes, financiación, comisión mixta de seguimiento del mismo, proceso participativo, publicidad y difusión, duración y causas de resolución, naturaleza y su régimen jurídico en sede judicial.

Atendiendo al carácter declarativo de voluntades propio de un protocolo, expresamente recogido así en la Cláusula Octava, y dado su carácter general, en el mismo no se recogen de manera detallada los compromisos específicos de cada una de las partes firmantes, tampoco se hace referencia a la difusión de la colaboración entre las partes, aunque sí consta la ausencia de compromisos financieros derivados del protocolo general.

Así mismo, nada se dice sobre la aplicación de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, puesto que si bien insistimos en que nos encontramos ante un mero protocolo, en el fondo subyace una manifiesta y firme vocación de traducirse en posteriores convenios 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 impacto social.

Además, en el texto se incluyen las cláusulas que regulan expresamente el régimen de vigencia, prórroga, denuncia y resolución que se exigen en el artículo 56.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, cuya negociación ha de ser propuesta por los representantes del Gobierno. Todo ello, sin duda, servirá y será el marco de referencia obligado para la formalización de los convenios específicos que, en su caso, puedan derivarse del protocolo general.

Por último, indicar que la memoria justificativa incorporada al texto analiza la necesidad y oportunidad del protocolo general, su nulo impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como la adecuación de su contenido a lo que supone la naturaleza jurídica del texto en cuestión.



### III.- CONCLUSIÓN.

Este letrado, teniendo en cuenta todas las consideraciones y observaciones apuntadas, y en aras de no ser reiterativo con respecto al contenido del informe jurídico incorporado junto con el expediente remitido, y que ha sido elaborado desde la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, hace suyo el contenido del mismo y considera ajustado a derecho el borrador de protocolo general analizado.

Finalmente, indicar que el texto definitivo, una vez formalizado y suscrito, deberá ser objeto de información al Consejo de Gobierno.

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