



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACION CON EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA REFORMULAR DE MANERA CONJUNTA LA CANDIDATURA DEL PAISAJE DEL VINO Y DEL VIÑEDO DE RIOJA A PATRIMONIO MUNDIAL

54/2019 DDLCN - IL

I. INTRODUCCION.

1. Por el Departamento de Cultura y Política Lingüística, 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.

2. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, conforme a lo previsto en el artículo 14.1 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y a través del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se emite el presente informe, en base a las funciones encomendadas a dicho Servicio por el artículo 13. 2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN.

A) Aspectos Generales:

a) Objeto.

3. El Borrador de Protocolo sometido a informe tiene por objeto, tal y como se expresa en su cláusula primera formalizar la voluntad de colaboración entre la Administración General del País Vasco, el Gobierno de La Rioja y el Gobierno de Navarra para elaborar una propuesta reformulada conjunta del paisaje del vino y del viñedo de Rioja que se presente a UNESCO para su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial.

b) Competencia.

4. El título competencia material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la CAPV, a través del Departamento de Cultura y Política Lingüística, se contiene en el artículo



10.17. del Estatuto de Autonomía, por el que se atribuye al País Vasco la competencia exclusiva en materia de Cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.

5. La competencia funcional del Departamento promotor, en relación con su intervención en la suscripción y firma del Protocolo, se sustenta en el artículo 14.1 del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, que asigna al Departamento de Cultura y Política Lingüística las funciones y áreas de actuación que se indican en dicha materia, y se desarrolla, en el artículo 11 del Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, por el que corresponde a la Dirección de Patrimonio Cultural el ejercicio de las funciones relacionadas con la defensa, el enriquecimiento, protección, difusión y fomento del patrimonio cultural vasco, en los términos establecidos en la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo.

c) Naturaleza jurídica.

6. 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 intervinientes 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 tercera del Borrador sometido a informe.

7. La distinción con los Convenios de Colaboración se desprende de lo dispuesto en el artículo 54.1 del mencionado Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que define a estos 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”.

8. 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 Protocolo examinado.

9. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, expresa en su artículo 47.1, y en el sentido indicado, de forma clara y terminante 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.

10. 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 un expediente de la iniciativa que incluya una memoria resumen que incluya el texto de la iniciativa junto con el informe jurídico departamental; antecedentes; informes preceptivos y consultas realizadas en su caso.

11. El expediente remitido se ajusta a lo preceptuado, incluyendo el texto del Borrador, una Memoria justificativa y un Informe jurídico departamental, a cuyo contenido nos remitimos.

La Memoria justificativa incluye un examen de los antecedentes del convenio, indicando que el Protocolo “recoge un criterio orientativo, indicativo y no vinculante, para la financiación de las actuaciones encaminadas a la preparación de la candidatura, según el cual se tendrá en cuenta, principalmente, la superficie de cada Comunidad Autónoma incluida en la candidatura”, y confirma la inexistencia tanto de obligaciones vinculantes como de contenido económico.

12. En lo relativo a la suscripción y aprobación del Protocolo, es preciso cumplimentar los requisitos contenidos en los artículos 54 y siguientes del precitado Decreto 144/2017, que regulan 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).

e) Examen del Borrador de Protocolo.

13. El Protocolo se estructura en una Parte expositiva y ocho Cláusulas. La parte expositiva incluye una descripción de los antecedentes del mismo, de los que destacamos los siguientes:

1º. El Gobierno Vasco y el Gobierno de La Rioja firmaron, el 22 de noviembre de 2012, un Protocolo de Colaboración que declara la voluntad de mutua colaboración entre ambas Comunidades para presentar una candidatura conjunta a la Lista de Patrimonio Mundial de UNESCO, bajo el título de El paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja y La Rioja Alavesa, que fue presentada en abril de 2013.

2º. El Lehendakari del Gobierno Vasco y el Presidente del Gobierno de La Rioja firmaron, el 25 de noviembre de 2013, un Protocolo General de Colaboración, que manifiesta la voluntad de colaboración de ambas comunidades en la promoción del paisaje del vino y del viñedo.

3º. El Comité de Patrimonio Mundial de Unesco, en sesión celebrada en Bonn, en julio de 2015, decidió diferir la inclusión del paisaje del vino y del viñedo de Rioja en la Lista de Patrimonio Mundial, quedando abierta la posibilidad de revisar la propuesta para una nueva evaluación de la misma por parte de UNESCO.

4º. En noviembre de 2016, se entregó un primer trabajo de análisis de las posibilidades de reformulación de la candidatura del paisaje del vino y del viñedo de Rioja para su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial, realizado por un grupo de expertos, en representación de las Comunidades Autónomas del País Vasco, La Rioja, así como de la Comunidad Foral de Navarra, habiendo sido designado en 2018, a un nuevo grupo de expertos para realizar dicho trabajo.

14. Tomando como referencia los antecedentes mencionados, y tal y como hemos indicado anteriormente la Cláusula Primera identifica el Objeto del mismo en los siguientes términos: *“Formalizar la voluntad de colaboración entre la Administración General del País Vasco, el Gobierno de La Rioja y el Gobierno de Navarra para elaborar una propuesta reformulada conjunta del paisaje del vino y del viñedo de Rioja que se presente a UNESCO para su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial”.*

15. La Cláusula Segunda, Grupo de personas expertas, traslada al texto las actuaciones que ya se venían desarrollando en el sentido indicado, aportando el criterio adecuado de designación de forma paritaria entre los tres entes firmantes.

16. La Cláusula tercera, Financiación de las actuaciones, remite la concreción de los compromisos a un futuro Convenio, y establece a título meramente indicativo, los criterios de reparto del coste relativo a la financiación de la iniciativa.

17. La Cláusula Cuarta, Seguimiento del Protocolo General, indica la constitución de una Comisión de seguimiento, con representación prioritaria y presidencia rotativa, que propondrá (mejor que trabajará) acuerdos en relación con la prioridad y el calendario de actuaciones así como sobre su financiación, y que deberá ajustar su actuación a lo dispuesto en los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015.

18. Las Cláusulas Quinta, Sexta, y Séptima, sobre Interpretación, Vigencia y Resolución, respectivamente, incluyen compromisos adicionales, que asumen las partes intervinientes, todos ellos de carácter instrumental y necesario para fijar y delimitar correctamente, el desarrollo de las previsiones del Protocolo, aspectos en todo caso exigidos en el artículo 56.2 del Decreto 144/2017.

19. Por último, la Cláusula Octava, Régimen Jurídico, indica el carácter administrativo del Protocolo, ahora bien, al ser un mero acuerdo de voluntades y no tener un contenido jurídico exigible, conforme a lo indicado en el ya citado artículo 47.1 de la Ley 40/2015, no estaríamos propiamente ante un convenio de colaboración de los previstos en dicha Ley 40/2015, y por tanto no le sería de aplicación directa las previsiones sobre tales figuras contenidas los artículos 47 a 53 de la misma, a salvo de la aplicación de preceptos legales concretos referidos por ejemplo al funcionamiento de la Comisión de seguimiento a la que ya nos hemos referido.

20. A la vista de lo expuesto, debe indicarse que las previsiones y manifestaciones de voluntad desarrolladas en las cláusulas del protocolo, se consideran adecuados a la finalidad y objeto del mismo.

III. CONCLUSION.

21. Se informa favorablemente, el Protocolo General de Actuación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comunidad Autónoma de la Rioja y la Comunidad Foral de Navarra para reformular de manera conjunta la candidatura del Paisaje del Vino y del Viñedo de Rioja a Patrimonio Mundial.

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