



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Y EL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN PARA LA ORGANIZACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO SIMPOSIO INTERNACIONAL DE VICTIMOLOGÍA EN DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN, DEL 6 AL 10 DE JUNIO DE 2021.**

---

113/2019 DDLCN – IL

### ANTECEDENTES

Por la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos de la Presidencia del Gobierno se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, con fecha 14 de noviembre de 2019, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador del protocolo de referencia.

Junto con la propuesta de protocolo, obra al expediente administrativo la elaboración de memoria justificativa de la iniciativa suscrita por el Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación y un informe jurídico emitido por la asesoría jurídica departamental, a cuyas acertadas consideraciones nos remitimos en su integridad.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.



## OBJETO

El objeto de la propuesta de protocolo sometida a nuestra consideración lo constituye la suscripción del mismo, confirmando las intenciones de las partes de establecer una relación de colaboración entre las tres instituciones, sin que de tal colaboración para un fin común se desprendan compromisos jurídicos concretos y exigibles.

## LEGALIDAD

- **Naturaleza jurídica de la iniciativa.**

La iniciativa sometida a examen se corresponde, como su propio nombre indica, con un Protocolo General de Actuación. El artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la definición y tipos de convenios, determina lo siguiente:

*“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.*

*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.”*

La diferencia entre los convenios y los protocolos de actuación, según la definición que de los mismos hace la Ley 40/2015, de 1 de octubre, radica en que mientras los primeros tienen efectos jurídicos, los segundos carecen de ellos.

En este mismo sentido, el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establecen 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”*.

Tal naturaleza jurídica se desprende, a su vez, del propio clausulado, en el que se establece que *“el presente protocolo general de actuación tiene por objeto manifestar la voluntad de las tres administraciones de apoyar la celebración del Simposio Internacional de Victimología, a celebrar en San Sebastián entre los días 6 y 10 de junio del año 2021 y coordinar sus actuaciones para lograr su realización”* (estipulación primera) o *“las tres administraciones ponen de manifiesto su voluntad de colaborar conjuntamente para que pueda realizarse el ISV 2021”* (estipulación segunda, primer párrafo). Asimismo, también se determina que *“el desarrollo efectivo de este protocolo general se realizará a través de la suscripción de los instrumentos jurídicos que, en su caso, procedan, previo acuerdo de la Comisión de Seguimiento citada en la cláusula cuarta, en los que se plasmarán las actuaciones específicas de colaboración y financiación”* (estipulación segunda, tercer párrafo).

- **Ámbito competencial y funcional.**

En cuanto a la competencia, procede señalar que la misma viene recogida en el 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 en su artículo 4.1, letras k) y l), asigna a Lehendakaritza la *“promoción de los derechos Humanos y de la convivencia”* así como la *“dirección y coordinación de las políticas de víctimas y de memoria”*.

Específicamente, dentro de la estructura de Lehendakaritza, el Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, en su artículo 19.1, letras b) y d) atribuye a la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, la función de *“diseñar y promover la continuidad, desarrollo y ampliación de las*

*políticas de solidaridad, reconocimiento y atención a todas las víctimas” , así como “diseñar y promover políticas educativas, de sensibilización, o formación en los ámbitos relacionados con los apartados precedentes”.*

Es por ello por lo que la memoria justificativa de la iniciativa ha sido suscrita por el Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

- **Análisis del borrador.**

En cuanto al análisis del texto proyectado, debemos comenzar indicando que el mismo se encuentra dividido en un apartado expositivo y otro apartado de estipulaciones.

Por un lado, en lo que respecta al apartado expositivo, se identifican las partes signatarias y se hace referencia a la competencia y la representación que ostentan para intervenir en la firma del protocolo general. También se pone de manifiesto el interés común de las tres instituciones firmantes de impulsar la celebración de este evento.

Por otro, en lo que se refiere al apartado relativo a las estipulaciones, que ascienden a ocho, procede señalar lo siguiente:

- ✓ La **primera estipulación** alude al objeto de la iniciativa objeto de informe, que se limita a *“manifestar la voluntad de las tres administraciones de apoyar la celebración del Simposio Internacional de Victimología, a celebrar en San Sebastián entre los días 6 y 10 de junio de 2021 y coordinar sus actuaciones para lograr su realización.”*
- ✓ En cuanto a la **segunda estipulación**, *“colaboración para el ISV 2021”*, se vuelve a poner de manifiesto la voluntad de las tres administraciones signatarias de colaborar conjuntamente para que pueda realizarse el ISV 2021. Además, se determina que *“cada una de las administraciones asume el compromiso de realizar los trámites internos pertinentes para cumplir con el compromiso manifestado en este protocolo, condicionado a la existencia del crédito presupuestario suficiente y adecuado. [...] El desarrollo efectivo de este protocolo general se realizará a través de la suscripción de los*

*instrumentos jurídicos que, en su caso, procedan previo acuerdo la Comisión de seguimiento [...]". De ello se desprende que el protocolo no supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles, pese a que se deduzca una voluntad de que, en el futuro, se puedan formalizar tales compromisos, siempre por medio de los instrumentos jurídicos pertinentes y condicionados a la existencia de crédito presupuestario al efecto.*

- ✓ En lo que se refiere a la **tercera estipulación**, *participación en los comités organizador y científico del ISV 2021 y ventajas asociadas a la participación*, se determina, por un lado, que las administraciones signatarias consensuarán la designación de las personas puedan participar en los comités organizador y científico del ISV 2021; y, por otro lado, se contempla que las administraciones consensuarán la distribución de la plazas gratuitas, el derecho al descuento y las cuestiones que puedan plantearse en relación con las menciones y logotipos de las administraciones que se realicen en la difusión del evento.
  
- ✓ La **cuarta estipulación**, prevé la constitución de una comisión de seguimiento, compuesta por una persona representante de cada una de las tres administraciones intervinientes, cuyas funciones son las de concretar derechos y obligaciones futuras, solventar dudas en su interpretación, evaluar el desarrollo del protocolo y elaborar propuestas de mejora.
  
- ✓ En lo que respecta la **quinta estipulación**, se determina que el protocolo entrará en vigor al día siguiente a su firma y como máximo hasta el 31 de diciembre de 2021.
  - La **sexta estipulación** se refiere a la naturaleza administrativa del protocolo, determinándose también que las cuestiones litigiosas se someterán al conocimiento y a la competencia del orden jurisdiccional contencioso- administrativo.
  
  - En lo que respecta a la **séptima estipulación**, relativa a la modificación del protocolo general, se contempla la posibilidad de modificar el protocolo mediante acuerdo unánime y expreso de las instituciones firmantes.

- Finalmente, la octava estipulación determina que “este protocolo general obligará a las administraciones intervinientes desde el momento de su firma”.

En resumen, nada habría que objetar al contenido del protocolo, el cual carece de contenido económico y, como ya hemos manifestado, de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

No podemos dar por concluido nuestro examen sin antes indicar que, según el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se excluyen de la definición de la figura del convenio *“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”*. De dicha redacción se desprende que los Protocolos Generales de Actuación o los instrumentos similares seguirán la misma tramitación. A tal respecto, el artículo 55.3 señala que compete al Gobierno Vasco el conocimiento de la suscripción de los Protocolos Generales.

Por esa misma razón, al amparo de los artículos 55.3 y 57.2 del citado Decreto 144/2017, de 25 de abril, el presente protocolo, al igual que los acuerdos no normativos, no requiere de la autorización previa del Consejo de Gobierno, pero sí de su conocimiento.

## CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto no se puede obtener otra conclusión que no sea la de informar favorablemente el borrador del Protocolo de Actuación que nos ocupa.

Este es el dictamen que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.