



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, EL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO VASCO, LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA Y LA FUNDACIÓN VITAL FUNDAZIOA PARA EL DESARROLLO DE LOS EVENTOS DE CONMEMORACIÓN DEL 10º ANIVERSARIO DE LA DESIGNACIÓN DE VITORIA-GASTEIZ COMO GREEN CAPITAL EUROPEA.

20/2022 IL - DDLCN

I. INTRODUCCIÓN.

Por parte de la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular del 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 (adjunta propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno).

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 el artículo 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 programa del Gobierno Vasco para el período 2020-2024 contiene un tercer eje denominado "Planeta. Transición energética y climática justa", encaminado a que la sociedad vasca contribuya a la recuperación del equilibrio del planeta y la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en el horizonte del año 2050, de conformidad con los compromisos alcanzados en el seno de la Unión Europea.



Este objetivo se manifiesta en el compromiso del Gobierno con una transición energética y climática justa, la apuesta por las energías renovables, la conservación del medio natural y la biodiversidad y el impulso de la economía circular.

Por otra parte, Euskadi se sumó en mayo de 2021 al Pacto Verde Europeo (Basque Green Deal), marcando su propia hoja de ruta para lograr un futuro más sostenible. El Pacto Verde Europeo recoge los objetivos de reducción de emisiones y de generación de energía renovable, pero no se limita a esos ámbitos, ya que nace como modelo económico con la industria y la tecnología como principales palancas, por lo que ciencia, tecnología, economía circular, industria, transición energética o la propia cadena de la alimentación se alinean con un mismo objetivo: el desarrollo justo y sostenible.

En aplicación de los grandes principios que recoge el Pacto Verde Europeo, el Gobierno Vasco apuesta por las energías renovables, industria sostenible, movilidad sostenible, protección de la biodiversidad y reducción de la contaminación y alimentación “del campo a la mesa”.

Dados los antecedentes citados, y aprovechando que Vitoria-Gasteiz ostentó hace diez años el título de European Green Capital, momento histórico del que el presente Protocolo de colaboración trae causa, y considerando que dicho título ha supuesto, además de un reconocimiento, un gran revulsivo a las políticas de sostenibilidad para Vitoria-Gasteiz y por extensión, del Territorio y de Euskadi. Según lo dicho, ostentar la Capitalidad Verde Europea ha supuesto que la capital alavesa sea un referente de sostenibilidad en el Estado y en Europa, algo que ha permitido exportar esa marca sostenible más allá de nuestras fronteras, es así que diez años después, la capital autonómica sigue siendo un referente nacional e internacional.

Atendidos los anteriores motivos, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Fundación Vital Fundazioa, desean formalizar el Protocolo de Colaboración entre dichas entidades para el desarrollo de los eventos de conmemoración del 10º aniversario de la designación de Vitoria-Gasteiz como Green Capital.

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 sentar las bases de la colaboración de las partes para la celebración de los actos que se llevarán a cabo en el año 2022 para conmemorar el décimo aniversario de la Capitalidad Verde Europea de Vitoria-Gasteiz.

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.

En consecuencia, al encontrarnos 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 informe jurídico relativo al 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.

No obstante, si, que es reseñable, tal y como se manifiesta en dicho informe, que el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente no ostenta personalidad jurídica, sino que es la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi quien la ostenta, por tanto, en la referencia a las partes intervinientes en el protocolo se debe indicar como interviniente la Administración General de la CAE, aún, cuando la persona firmante vaya a ser la Consejera del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente en representación de dicha Administración, de conformidad con el artículo 62. 2 del Decreto 144/2017. En cuanto al momento en el que se debe suscribir el protocolo, de conformidad con el artículo 63. 1. d) del Decreto 144/2017, debe suscribirse una vez se ha puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno. Por tanto, es coincidente nuestro criterio con el mantenido en el informe jurídico departamental, debiendo incorporarse al expediente una

propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno en ese sentido, como ha realizado la asesoría jurídica de dicho departamento.

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”.

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.

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”.

En tal sentido, sus cláusulas regulan el objeto y alcance del protocolo, condiciones económicas, duración y terminación, comité de seguimiento, integridad, modificación y renuncia, provisiones generales, y, por último, la naturaleza del protocolo de colaboración, de conformidad con lo exigido en el artículo 56.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Al respecto del clausulado llama la atención que, en la cláusula segunda, referida a condiciones económicas se indique que cada parte afrontará los costes derivados de su participación en las actividades realizadas en cumplimiento de este Protocolo de Colaboración, y, sin embargo, la cláusula séptima (Provisiones Generales) señale que el presente protocolo no constituye obligación ni compromiso vinculante alguno para las partes de *“(iii) acometer cualquier gasto o inversión, ya sea de forma individual o conjunta y ...”* Resulta incongruente y contradictorio en este aspecto el contenido del clausulado. A este respecto, en la memoria justificativa no se hace mención a si el protocolo tiene o no contenido económico, si bien es cierto, que el informe jurídico departamental señala que el protocolo no tiene incidencia económica ni directa ni indirecta. Dicha cuestión deberá ser analizada por la Oficina de Control Económico a efectos que constate dicho extremo, de conformidad con el Decreto Legislativo 2/2017 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

III.- CONCLUSIÓN.

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe y sin perjuicio de las observaciones y propuestas de mejora realizadas y que a posteriori se puedan incorporar, el protocolo general que se nos presenta parece ajustado a derecho.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a la fecha de la firma electrónica.