



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE CONVENIO MARCO POR EL QUE SE ESTABLECE UN PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN Y LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE EUSKADI, CATALUÑA, COMUNITAT VALENCIANA, ARAGÓN, MADRID Y CASTILLA Y LEÓN, PARA LA REALIZACIÓN DE UN PROGRAMA DE I+D+I EN EL MARCO DEL PLAN COMPLEMENTARIO EN EL ÁREA DE MATERIALES AVANZADOS.

27/2022 IL - DDLCN

I. INTRODUCCIÓN.

Por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de Protocolo de Colaboración Interinstitucional enunciado.

Se incluye en el expediente administrativo la siguiente documentación:

- Propuesta de Protocolo de Colaboración Interinstitucional.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento de la suscripción del mismo.
- Memoria justificativa y económica de la propuesta de Protocolo.
- Informe jurídico departamental.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.b y f) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.2, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco,

A tal efecto el artículo 13.2, del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, fija la preceptividad, con anterioridad a su suscripción, del informe de legalidad por parte del Servicio Jurídico Central, en el caso de proyectos de Protocolos Generales que se suscriban por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y que deban de ser aprobados por el Gobierno Vasco, o ratificados o remitidos a éste para su conocimiento, como ocurre en el presente caso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.3 del Decreto 144/2017.



Igualmente 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 también lo contemplado en 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.- Justificación del Protocolo.

El Protocolo en cuestión nace en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dirigido a la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para responder a los retos de la próxima década.

Este Plan fue aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas/Ecofin de la Unión Europea el 13 de julio de 2021, lo que posibilitará la recepción de la financiación de los fondos europeos *Next Generation/Eu*, entre ellos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, para la modernización de la economía.

El Plan de Recuperación, estructurado en treinta componentes, incluye un conjunto de reformas e inversiones que lo convierten en una herramienta para transformar el modelo productivo actual, a través de la transición energética, la digitalización, así como la cohesión territorial y social.

Uno de los componentes del citado Plan, es el referido a la reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema de ciencia, tecnología e innovación.

Con ese fin se pretenden utilizar los recursos públicos, para realizar cambios rápidos que adapten y mejoren la eficacia, la coordinación y colaboración y transferencia entre los agentes del sistema español de ciencia, tecnología y de innovación, mediante una mayor colaboración de los sectores público y privado, en aras a una robusta recuperación económica y social del país.

Manifiestar que, en diferentes reuniones del Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, habidas a lo largo de los últimos meses, se identificaron y seleccionaron ocho áreas científico-técnicas de interés, para realizar actuaciones conjuntas entre las que se encuentra la relativa a la de los "Materiales Avanzados".

Señalar que el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, es el órgano de coordinación general de la investigación científica y técnica, que a nivel estatal tiene entre sus cometidos el impulso y promoción de acciones conjuntas entre las Comunidades Autónomas, o entre éstas y la Administración General del Estado, para el desarrollo y ejecución de programas y proyectos de investigación, así como de actuaciones en materia de transferencia del conocimiento y de innovación.

El cometido del indicado Consejo, viene regulado en el artículo 8 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

2º.-Objeto del Protocolo.

El objeto del presente convenio marco, es establecer el Protocolo General de actuación en el que se declara la voluntad de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Ciencia e Innovación y de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Educación, para la colaboración en un programa de I+D+I en el área de Materiales Avanzados, con el propósito de construir sinergias territoriales en el marco de los planes complementarios, cuyo contenido y ejecución se regirán por las condiciones que en el futuro se acuerden en su caso, en el seno Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación.

El Protocolo pone de manifiesto la voluntad de los suscribientes, de que el Programa denominado "Materiales con funcionalidades avanzadas para la nueva transformación tecnológica", tenga por objetivo consolidar la actividad de I+D+I en el área de Materiales Avanzados, apoyando el liderazgo científico en líneas estratégicas y potenciando la colaboración entre las Administraciones Públicas firmantes.

El Protocolo expresa como ámbitos de colaboración futura de I+D+I en el área de Materiales Avanzados, para el desarrollo del programa diversas líneas de actuación, como las siguientes:

- Impulsar una investigación multidisciplinar sobre el grafeno.
- Desarrollar e integrar materiales y procesos innovadores en la transición energética hacia una economía verde y resiliente.
- Diseñar materiales con funcionalidades avanzadas en los ámbitos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Salud, Movilidad, y Habitat y Medio Ambiente.

3º.- Naturaleza Jurídica de la Iniciativa y la Habilitación Competencial de los Intervinientes.

Sobre la naturaleza jurídica de este instrumento de colaboración, la lectura del denominado Convenio Marco, por el que se establece un Protocolo General de Actuaciones, tenemos que expresar que a pesar de su nominación, nos confirma en realidad su correcta caracterización como tal Protocolo, de conformidad con lo previsto en el artículo 47.1, párrafo segundo de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Señalar que se expresa la voluntad de las Administraciones suscribientes para actuar con un objetivo común, y que no suponen la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles, pues aunque no se asuman compromisos definidos, en el Protocolo sí se prevé la posibilidad de suscripción en su caso en el futuro, de posteriores convenios administrativos en su desarrollo.

De tal manera que el objetivo mediato es fijar las bases de la cooperación y establecer una coordinación para la realización de un programa de I+D+I en el área de Materiales Avanzados, con el propósito de construir sinergias territoriales cuyo contenido y ejecución se regirán por las condiciones que en el futuro se acuerden en su caso, en el seno Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación.

En este mismo sentido traemos a colación 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, cuando el acuerdo que se pretende suscribir genere relaciones jurídicas de contenido obligacional, exigibles entre las partes.

Indicar que este criterio jurisprudencial se encuentra actualmente positivizado, por la regulación contenida en el artículo 47.1, párrafos primero y segundo de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se excluyen, las declaraciones sin contenido vinculante o los propósitos generales, y que sería el supuesto aquí abordado. Por lo que nos encontramos en el presente caso ante un Protocolo General.

La cooperación formalizada a través de este Protocolo, tiene que soportarse en la esfera competencial de cada una de las Instituciones Públicas intervinientes.

En este caso, dicha propuesta de Protocolo cabe incardinarla, en cuanto a la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca, en lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Euskadi.

Así la norma estatutaria en el artículo 10.16. atribuye la competencia exclusiva en materia de investigación científica y técnica en coordinación con el Estado, y en el artículo 10. 25, también la competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica.

Por ello, el objeto de la propuesta de Protocolo se inserta en el ámbito competencia! autonómico vasco.

Y conforme al artículo 10.1.c) 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 nos encontramos ante un área funcional atribuida al Departamento de Educación.

Recordar que la materia competencial antedicha, es objeto de desarrollo y concreción, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1. párrafos desde la m) hasta la w) y 22, del Decreto 71/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación.

4º.- Contenido del Protocolo.

En cuanto al análisis de su contenido expresar que, consta de una parte introductoria de análisis competencial que está correctamente realizada.

Una fase expositiva en la que se efectúa, un relato explicativo y justificativo de la necesidad de mantener una colaboración interinstitucional, para el desarrollo y ejecución de un programa de I+D+I en el área de Materiales Avanzados.

Se contienen en la parte del clausulado, diversas estipulaciones mediante las cuales las Instituciones Actuantes, concretan los ámbitos cooperación y coordinación. Por lo que pasamos a analizar el contenido de las estipulaciones proyectadas.

- Estipulación Primera.

El contenido de la misma ya lo hemos analizado en el apartado segundo de este informe de legalidad.

- Estipulación Segunda.

Se especifican que la vigencia del protocolo será de 6 años, desde su firma.

Siendo ello conforme a derecho, pues no nos encontramos ante un Convenio Interadministrativo y por ende no opera el plazo legal de 4 años, estipulado para estos instrumentos convencionales en el artículo 49. h), de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Estipulación Tercera.

Contiene un Mecanismo de Seguimiento, del contenido del Protocolo, mediante la creación de una comisión de seguimiento.

Se indica que dicha comisión se ajustará a lo dispuesto en los artículos 15 a 18, de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sobre el contenido de lo redactado, sugerimos hacer referencia también al artículo 49. f) de dicha Ley, que regula las funciones administrativas de los Mecanismos de Seguimiento interadministrativos.

- Estipulación Cuarta.

Se contiene una redacción que invoca la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidad, así como la participación equilibrada de mujeres y hombres en los ámbitos de aplicación del Protocolo, lo que jurídicamente es adecuado.

- Estipulación Quinta.

Las Administraciones suscribientes establecen que, la modificación del contenido del Protocolo requiere la unanimidad de las mismas, aspecto que es correcto jurídicamente.

No obstante señalar que lo establecido, es una excepción al régimen de adopción de acuerdos por mayoría, fijado en el artículo 17.5. de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Estipulación Sexta.

Se indica que el Protocolo no conlleva obligaciones económicas para las partes firmantes.

Expresar que en cuanto a la financiación, hay que tener en cuenta que para la plena ejecución de lo acordado, siempre es necesaria la existencia de crédito adecuado y suficiente, y que las Instituciones Actuantes tengan consignada, para las funciones que tienen encomendadas, una determinada previsión finalista presupuestaria, lo cual devendrá en el futuro a la par que la suscripción en su caso, de los correspondientes convenios interadministrativos, que establezcan el conjunto de obligaciones administrativas de actuaciones concretas a realizar.

- Estipulación Séptima.

El contenido de esta estipulación establece las causas de extinción del Protocolo, de manera jurídicamente pertinente.

4º. Procedimiento Administrativo de Tramitación y Suscripción.

En esta cuestión los parámetros de legalidad a tener en cuenta son la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Ya Hemos analizado con anterioridad la adecuación del proyecto de Protocolo a lo dispuesto en el artículo 54.2. del Decreto 144/2017.

En cuanto al Proyecto de Acuerdo que se remite al Consejo de Gobierno, manifestar que se respetan las previsiones previstas en el artículo 55.3. del Decreto 144/2017, de que compete al mismo conocer la suscripción de Protocolos como el presente.

Igualmente se debe tener en cuenta lo indicado en el artículo 57.2 y 3, referido a que el Protocolo será tramitado para su puesta en conocimiento del Consejo de Gobierno, por el Consejero de Educación, una vez suscrito por el mismo, y estando redactado en castellano y euskera, los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la firma del Protocolo expresar que, el artículo 63.1 d) del Decreto 144/2017, declara que los Protocolos podrán ser firmados, una vez que se haya completado su tramitación e informado al Consejo de Gobierno.

Igualmente el artículo 62.2, del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece que, los Protocolos Generales podrán ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad.

Por su parte el artículo 4. párrafo cuarto del Decreto 71/2021 de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, fija que

corresponde al Consejero titular del mismo, la competencia para la autorización y suscripción de los acuerdos en materias propias del Departamento, como es en el presente caso.

Recordar igualmente que el artículo 66.1, del Decreto 144/2017 de 25 de abril, fija que, a efectos exclusivos de información y seguimiento, la Secretaría de Gobierno órgano adscrito al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, llevará un fichero de los Protocolos Generales suscritos.

En virtud de dicho precepto, el Departamento de Educación, deberá remitir a la Secretaría de Gobierno, el original o copia compulsada de los textos finalmente suscritos.

Por último en lo concerniente a la publicidad activa normada por la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno expresar que, aunque nos encontramos ante un Protocolo y no un Convenio, 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 interés general.

III. CONCLUSIÓN.

Con las consideraciones señaladas, se considera ajustada a derecho la propuesta de Protocolo analizado.

Este es el informe del letrado que suscribe, que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.