



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 DEL PAÍS VASCO, CATALUÑA, GALICIA, 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 COMUNICACIÓN CUÁNTICA

---

123/2021 IL - DDLCN

## I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio marco (Protocolo General de Actuación) señalada en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 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.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada 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; así como en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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. CONTROL DE LEGALIDAD

### 1.- Antecedentes

El Departamento solicitante del presente informe de legalidad ha aportado junto con su iniciativa la documentación requerida para la tramitación del convenio marco, en aras a justificar su necesidad y legalidad.

En particular, se ha aportado a través de la plataforma de Administración electrónica Tramitagune la siguiente documentación de interés:

- Propuesta o borrador de convenio marco.
- Memoria justificativa relativa a la propuesta de convenio marco, suscrita por la Directora de Investigación.
- Informe relativo a la propuesta de convenio marco, emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se toma conocimiento de la suscripción del convenio marco.

### 2.- Análisis formal

Por el Departamento proponente de la iniciativa se ha remitido, como antes se ha expuesto, la documentación necesaria para la justificación del convenio, cumpliendo los requisitos formales necesarios para la tramitación del instrumento de colaboración y para la emisión del informe de legalidad, por lo que no se aprecia tacha de legalidad alguna desde esta perspectiva formal.

### 3.- Análisis material

#### 3.1 Objeto y finalidad

La memoria justificativa del convenio marco suscrita por la Directora de Investigación del Departamento de Educación delimita adecuadamente su objeto y finalidad.

Conforme establece la cláusula primera del convenio marco, su objeto es establecer el protocolo general de actuación para la colaboración en un programa de I+D+I en el ámbito de Comunicación Cuántica con el propósito de construir sinergias territoriales en el marco de los Planes Complementarios, cuyo contenido y ejecución se regirá por las condiciones que se acuerden, en su caso, en el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, como órgano con competencia para promover acciones conjuntas para el desarrollo y ejecución de programas y proyectos de investigación entre Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, así como para impulsar actuaciones de interés común en materia de transferencia del conocimiento y de innovación.

#### 3.2 Naturaleza jurídica

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (LRJSP) distingue nítidamente los acuerdos que tienen la naturaleza de “Convenios” y los que constituyen “Protocolos Generales de Actuación”.

A tenor del artículo 47.1 de la LRJSP 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”*.

Y a renglón seguido matiza 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”.*

Por tanto, lo que diferencia a los “Convenios” de los “Protocolos Generales de Actuación” es que mientras los primeros implican la asunción de verdaderas obligaciones de colaboración entre las partes que los suscriben –jurídicas, económicas o de otra índole-, en los segundos no existe tal contenido obligacional, sino que la voluntad de las partes se reduce a meras declaraciones de intenciones, que no se plasman en compromisos jurídicos concretos y exigibles.

El convenio marco, pese a su denominación, es en realidad un protocolo general de actuación, en el que no se adoptan compromisos concretos, dado que en el mismo no se rebasa en ningún momento la esfera meramente programática del trabajo científico-técnico en el ámbito de la comunicación cuántica, y como tal protocolo general de actuación está siendo tramitado por el Departamento de Educación.

### 3.3 Análisis del contenido

La propuesta de convenio marco consta de título, apartado en el que se concretan las partes o sujetos intervinientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares con 17 apartados y 7 estipulaciones o cláusulas (Objeto, Vigencia, Mecanismo de seguimiento, Principio de igualdad, Régimen de modificación del protocolo, Régimen económico y Causas de extinción y resolución). Únicamente señalar que en el apartado 17 de la parte expositiva hay un error. Se indica que es voluntad de las partes colaborar en la implementación del Plan Complementario en el área de Biotecnología aplicada a la Salud cuando debe referirse al área de Comunicación Cuántica.

Desde la perspectiva material, teniendo en cuenta los objetivos planteados en el proyecto de convenio marco y la concurrencia de la voluntad de las partes, resulta evidente la capacidad legal de las Administraciones o Entidades Públicas intervinientes para suscribir el mismo, así como su competencia, perfectamente delimitada en los documentos e informes que

se acompañan a la iniciativa y en el propio texto del convenio marco (en su parte expositiva), a los que nos remitimos a efectos de no incurrir en reiteraciones innecesarias, no apreciando tacha de legalidad alguna en su contenido.

### III. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el borrador de convenio marco, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.