



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LA COMUNIDAD Y REGIÓN DE FLANDES

99/2021 IL - DDLCN

NBNC_PRO_24590/21_01

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Asuntos Europeos, dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior de Lehendakaritza, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación Proyecto de Memorando de Entendimiento señalado en el encabezamiento.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Propuesta de Memorando (en euskera y castellano), si bien también se prevé la firma en neerlandés.
- Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de fecha 9 de junio de 2021.
- Informe jurídico en relación al Memorando de Entendimiento, emitido por la Dirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de la Presidencia con fecha 21 de julio de 2021.
- Informe justificativo de la ausencia de contenido económico, suscrito el 8 de julio de 2021 por el Responsable de Administración y Servicios de la Dirección de Servicios de la Secretaría General de la Presidencia.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento del Memorando de Entendimiento (en euskera y castellano).

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



Se emite el presente informe de legalidad, en virtud de las funciones atribuidas al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno por 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 con base es 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.

Por último, el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que los protocolos generales, memorandos de entendimiento o acuerdos sin contenido normativo que deban ser aprobados por el Gobierno Vasco o ratificados o remitidos a éste para su conocimiento requieren informe de legalidad preceptivo del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, con anterioridad a su suscripción.

II. ANTECEDENTES DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO

Tal y como se indica en la documentación remitida por el órgano solicitante del informe de legalidad, la propuesta de Memorando de Entendimiento tiene su origen en la Declaración de Intenciones de 1 de junio de 2015, firmada entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Flandes.

La comunidad vasca y la comunidad flamenca comparten un profundo sentido de identidad colectiva y de su propia historia, cultura e idioma. A través de los encuentros institucionales de ambos ejecutivos en los últimos años, se ha generado un clima de confianza y de sintonía que deriva en el firme interés por estrechar lazos de amistad y cooperación basados en la confianza mutua, compartiendo el deseo de reforzar y ampliar los ámbitos de colaboración y cooperación.

III.- LEGALIDAD

Objeto

El Memorando de Entendimiento se suscribe con el propósito de profundizar las relaciones bilaterales para cooperar en diferentes áreas de interés común.

La cooperación se centrará, inicialmente, en los siguientes ámbitos:

- Digitalización (también de las administraciones públicas), Inteligencia Artificial y Ciberseguridad.
- Innovación.
- Internacionalización.
- Medio Ambiente, sobre todo lo relativo a la economía circular, al cambio climático y a la investigación marina, como base de una economía azul sostenible.
- Agricultura, Medio Rural y Cadena Alimentaria.
- Transportes e infraestructuras del transporte, sobre todo lo relativo a los puertos, desarrollo de logística, movilidad y obras públicas.
- Políticas Sociales.
- Cooperación al desarrollo.
- Igualdad de género.
- Gobierno abierto.
- Turismo.
- Industrias Culturales y Creativas.
- Salud.
- Estadísticas.
- Empleo y Servicios Públicos de Empleo.

Asimismo, se indica que la mayor internacionalización de los clústeres existentes en ambos lados, y una red bilateral más fuerte de estas estructuras de clústeres, son de particular importancia en la cooperación en el área económica y tecnológica.

Competencia

En lo que respecta a la competencia material, el Gobierno Vasco puede desarrollar actividades de proyección exterior, inherentes a su propio ámbito competencial.

La competencia funcional corresponde a Lehendakaritza, a quien se atribuye la política de representación y proyección de Euskadi en el exterior, en virtud de lo establecido en el artículo 3.1.g) 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.

Naturaleza jurídica

El Memorando de Entendimiento sometido a informe de legalidad es un acuerdo internacional no normativo, que no contiene derechos y obligaciones jurídicas, sino que se limita a enunciar propósitos o intenciones de los participantes. Este tipo de instrumentos tienen encaje, con carácter general, en la previsión del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Tal y como dispone el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se entiende por acuerdo internacional no normativo aquel que *“contiene declaraciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional”*.

Por tanto, el objeto del Memorando de Entendimiento nos sitúa en el ámbito de la acción exterior, pero al margen de las relaciones internacionales previstas en el artículo 149.1.3ª de la

CE como competencia exclusiva del Estado. De ahí que en el Memorando de Entendimiento se disponga expresamente que *“Los participantes aceptan que este documento no está sometido a Derecho Internacional”*.

La colaboración formalizada a través de instrumentos convencionales, como el Memorando de Entendimiento que se informa, entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera puede tener soporte, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad Autónoma y en la garantía institucional para velar por sus propios intereses, sin menoscabo de las competencias en política exterior y relaciones internacionales, las cuales, en todo caso, actuarán como límite a la actuación autonómica.

En definitiva, la principal exigencia a tener en cuenta es que se trate de una actuación a desarrollar en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Y en esta perspectiva, es indudable que la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con un acervo competencial suficiente para poder suscribir un Memorando de Entendimiento con la Comunidad y Región de Flandes para colaborar en cuestiones de la índole de las propuestas.

Requerimientos de tramitación

Por tratarse de un acuerdo internacional no normativo, no requiere la tramitación prevista en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Ahora bien, es preciso advertir que existen algunos condicionamientos formales para la suscripción de este tipo de Acuerdos por parte de las Comunidades Autónomas.

Así, la propia Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales, en su artículo 53 regula la suscripción de acuerdos internacionales no normativos por las Comunidades Autónomas, estableciendo que la tramitación interna y registro de estos acuerdos se regirán por lo previsto en el Título IV, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 3 siguiente.

Dicho artículo 53, apartado 3, es del siguiente tenor literal:

“Los proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Para la emisión de su informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará cuantos otros juzgue necesarios. El plazo para la emisión será de diez días”

Dicho informe ya ha sido emitido con fecha 9 de junio de 2021 por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, constando unido a la documentación remitida por la Dirección de Asuntos Europeos de la Secretaría General de Acción Exterior, con las observaciones correspondientes, que deberán ser analizadas e incorporadas, en su caso, por el órgano proponente de la iniciativa.

Una vez firmado el Memorando de Entendimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la ya citada Ley 25/2014, de 27 de noviembre, deberá remitirse copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para su inscripción en el registro administrativo creado al efecto.

En cuanto a la tramitación interna, señalar que al amparo de los artículos de los artículos 55.3 y 57.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, este tipo de acuerdos no normativos no requieren de la autorización previa del Consejo de Gobierno, pero sí de su conocimiento.

En este sentido, consta unido al expediente remitido a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno que se elevará a tal efecto.

La suscripción podrá hacerse por el Lehendakari con carácter ordinario (artículo 62.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco) o bien *“por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del convenio”* (artículo 62.2 del precitado Decreto 144/2017, de 25 de abril).

En este caso, está previsto que sea el Lehendakari quien suscriba el presente Memorando de Entendimiento.

La suscripción podrá realizarse *“una vez se haya completado su tramitación e informado al Consejo de Gobierno”*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Análisis del contenido

El Memorando de Entendimiento consta de un apartado expositivo, un apartado en el que se plasma su objeto (ámbitos en los que se va a desarrollar la colaboración, antes detallados) y otro apartado dispositivo que consta de 5 puntos, con las siguientes previsiones:

- La no sujeción a Derecho Internacional del Memorando de Entendimiento.
- La creación de una Comisión de Seguimiento y su régimen de funcionamiento.
- La posibilidad de acordar modificaciones del Memorando, que se recogerán en anexos al documento.
- La previsión de que el Memorando no supone la asunción de ningún compromiso financiero y, en caso de suponer algún gasto, el mismo está condicionado a la existencia de disponibilidad presupuestaria anual ordinaria.

- La duración de la aplicación del Memorando, que será inicialmente de cinco años, renovable tácitamente por períodos de igual duración, salvo que alguna de las partes manifieste su voluntad de ponerle fin, preavisando por escrito con al menos tres meses de antelación.

Debe recordarse, una vez más, que los compromisos de las partes recogidos en el Memorando de Entendimiento –que, como hemos visto, no conllevan aportación ni gasto económico alguno-, no suponen verdaderas obligaciones jurídicas, sino que son los propios de un marco regulatorio, cuya única pretensión es el intercambio de experiencias e información, promoviendo relaciones que permitan obtener un beneficio mutuo y establecer un vínculo más estrecho y permanente entre las partes firmantes, en los ámbitos de interés común que se identifican.

IV.- CONCLUSIÓN.

Con las observaciones efectuadas, se informa favorablemente el Memorando de Entendimiento entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad y Región de Flandes.

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