



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL MEMORANDO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y EL GOBIERNO DE LA PREFECTURA DE FUKUSHIMA (JAPÓN).

35/2023 IL – DDLCN
NBNC_PRO_1908/23_01

INTRODUCCIÓN.

Por la Dirección de Relaciones Exteriores de Lehendakaritza se solicita informe de legalidad, sobre el proyecto de Memorando de Entendimiento enunciado.

Se incluye en el expediente administrativo la siguiente documentación:

- Propuesta del Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés), para continuar la Cooperación Institucional, existente entre ambas Instituciones Públicas.
- Memoria justificativa del proyecto.
- Memoria Económica de la Dirección de Servicios de la Secretaría General de la Presidencia, señalando que la suscripción del convenio no conlleva ningún compromiso económico para esta Administración.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Régimen Jurídico, de la Secretaría General de la Presidencia.

- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento de la suscripción del mismo.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.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. En relación, ambos, con 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 con 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.

LEGALIDAD.

1º.- Justificación y Objeto.

Primeramente debemos manifestar que el Gobierno de la Prefectura de Fukushima representa a una Administración Pública Territorial de Japón, que engloba a una población de 1,9 millones de habitantes, 15 distritos y 90 municipios.

Expresar a continuación que un Memorándum de Entendimiento es un documento que, careciendo de una formalidad determinada, tiene como objetivo dejar constancia de la voluntad de las partes de llevar a cabo, en un futuro, los

pasos necesarios para coordinar sus acciones de una determinada manera o concretar unos compromisos obligacionales, que den paso a una transacción o negocio internacional.

En este sentido, se traduce en una declaración de voluntades recíprocas, con alto valor ético para las partes que lo suscriben, pero sin efecto jurídico vinculante. Por ello, en el ámbito internacional se le conoce por su nombre en inglés: Memorandum of Understanding o MOU.

Este carácter de no vinculación jurídica se haya reflejado en el apartado sexto del Proyecto de Memorando que se informa, cuando señala de forma expresa que el mismo no tiene como finalidad establecer relación jurídica alguna entre el País Vasco y Fukushima, y no se considerará que representa un acuerdo legalmente vinculante.

A través del Memorando de Entendimiento o MOU que se informa se pretende continuar y profundizar en las bases de la colaboración ya existente, entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Gobierno de la Prefectura de Fukushima, con el propósito de profundizar las relaciones bilaterales en distintas áreas de interés común. Lo que se enmarca en la Estrategia Marco de Internacionalización Euskadi Basque Country 2025, que se configura como un instrumento prioritario de la acción exterior vasca, en el establecimiento de relaciones bilaterales con países y regiones que constituyan un modelo de excelencia.

Como se explica en la memoria justificativa y en el informe de la asesoría jurídica de Lehendakaritza, durante los últimos años, través de los encuentros institucionales de ambos ejecutivos, se ha generado un clima de confianza y de

sintonía, que deriva en el firme interés por el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias.

De acuerdo a la memoria justificativa que consta en el expediente, el Memorando objeto de este informe tiene su justificación en el interés común de incrementar una colaboración beneficiosa ya existente entre ambos Gobiernos, mediante el desarrollo de nuevas posibilidades de cooperación y proyectos de mutuo interés.

El Memorando, que se pretende suscribir entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de la Prefectura de Fukushima, es una continuación de la relación iniciada con el Memorando anterior, suscrito el 9 de octubre de 2019 y cuya vigencia finalizó el pasado 9 de octubre de 2022.

Al objeto de continuar la relación, se propone la firma de un nuevo Memorando, que dé continuidad a las actividades iniciadas bajo el paraguas del Memorando anterior, así como ampliar su alcance.

En la memoria justificativa se declara la utilidad del anterior Memorando como herramienta para fomentar la cooperación en el campo de las energías renovables, la eficiencia energética y las tecnologías de almacenamiento energético, ámbitos estratégicos para ambas Administraciones Públicas Territoriales.

Igualmente, añade el hidrógeno, como una de las nuevas energías en la que ambos territorios quieren posicionarse globalmente, potenciando su desarrollo.

Además, se identifican las sinergias, así como el alto potencial de colaboración existentes, en los ámbitos de las tecnologías limpias o la biotecnología y la Industria 4.0.

El Memorando se motiva, también, en el desarrollo de intercambios bilaterales de conocimientos y experiencias, en el apoyo al desarrollo de iniciativas conjuntas de investigación e innovación entre empresas de ambos territorios, en los intercambios de misiones empresariales, o el apoyo a las organizaciones, instituciones o agentes de investigación de ambos territorios, para crear una red de conocimiento entre ambos territorios.

2º.- Naturaleza Jurídica del Memorando y Habilitación Competencia! de los Intervinientes.

Señalar que, como se indica en el informe jurídico departamental, el objeto del memorando entra en la esfera competencial que ostenta la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con el Estatuto de Autonomía vigente.

Por otro lado, visto el contenido del proyecto de memorando, hemos de determinar la naturaleza jurídica de la propuesta sometida a nuestra consideración. De conformidad con lo previsto en el artículo 13.2, del decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, estamos ante un Memorando de Entendimiento, o acuerdo sin contenido normativo, que está sujeto a informe de legalidad del servicio jurídico central, antes de la puesta en conocimiento del Gobierno y la suscripción del mismo.

En el mismo sentido, el artículo 54.2, del Decreto 144/2017, como contraposición a lo que son convenios declara 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”.

En este caso, se respeta igualmente la previsión del artículo 55.3, del Decreto 117/2017, en lo concerniente a la toma de conocimiento del Memorando por el Gobierno Vasco.

Por su parte, procede señalar que **la Ley 3/2022, de 12 de mayo del Sector Público Vasco, en el artículo 33. 1 y 3, sobre los Convenios y Protocolos de Colaboración** establece lo siguiente:

“1. La Administración General de la Comunidad Autónoma podrá suscribir convenios de colaboración con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno.

3. Los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, se denominarán protocolos generales”.

Igualmente señalar que la naturaleza jurídica del Memorando que se informa, dado el contenido y el propio enunciado del texto, tiene encaje en el artículo 2 c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Nos encontramos pues, ante un **"Acuerdo Internacional No Normativo"**, definido en el indicado artículo de la Ley 25/2014, y no ante un convenio de los previstos en el artículo 47.2 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de cuyo ámbito se excluyen los instrumentos que tienen naturaleza de Tratado internacional, Acuerdo internacional administrativo, o **"Acuerdo Internacional No Normativo"**, como es en este caso.

A estos efectos, los **"Acuerdos Internacionales No Normativos"**, a tenor del artículo 2, c) de la citada Ley 25/2014, son acuerdos que pueden celebrar, a nuestros efectos, las Comunidades Autónomas, y que se diferencian claramente de los Tratados porque **no constituyen fuentes de obligaciones internacionales ni se rigen por el derecho internacional**.

El parámetro de constitucionalidad de este Memorándum de Entendimiento, y de los subsiguientes instrumentos de cooperación en que eventualmente se concreten tales intenciones, está determinado por una consolidada jurisprudencia, entre ellas las siguientes Sentencias del Tribunal Constitucional:

- La STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre la Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas.
- La STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto de Catalunya;
- La STC80/2012, de 18 de abril, sobre la Ley 14/1998, de 11 de junio del Parlamento Vasco, del Deporte.
- La STC 198/2013, de 5 de diciembre, resolviendo un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de España respecto del acuerdo suscrito por el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y el Ministerio de Pesca y de Economía Marítima de Mauritania.

Entre otras, estas sentencias han delimitado el alcance de la competencia exclusiva del Estado en la materia de relaciones exteriores, derivada del artículo 149.1.3 de la Constitución, en conexión con la competencia de acción exterior de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional en la reiterada jurisprudencia señalada, afirma que el objeto de la reserva del art. 149.1.3 CE se refiere, aunque no solo, a “materias tan características del ordenamiento internacional **como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi) , y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado”.**

Y por ello sostiene que:

“la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi , no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este, frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”.

A la vista de la jurisprudencia que se acaba de reseñar, manifestar que el Memorandum de Entendimiento que se informa se adecúa al marco jurisprudencial competencial arriba explicitado.

La cooperación informal o formalizada a través de instrumentos convencionales, entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera, puede

tener, por consiguiente, soporte en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad y en la garantía institucional para velar por sus propios intereses, sin menoscabo de las competencias estatales en política exterior y relaciones internacionales, las cuales, en todo caso, actuarán como límite a la actuación autonómica.

Este ámbito competencial material ha sido objeto de regulación legal los últimos años, actuando como parámetros de legalidad, en esta cuestión, los siguientes textos normativos:

-La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

-La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

En cuanto a la competencia funcional y orgánica gubernamental sobre el proyecto de memorando, es menester expresar que la materia de acción exterior compete a los órganos de la Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en las siguientes normas:

- 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, en virtud del cual, compete a la Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno, la “Política de Representación y Proyección de Euskadi en el Exterior”.

- Los artículos 1.g), 14.1 y 2. i) y 15. c) y j))del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.

3º.- Contenido del Memorandum de Cooperación Institucional.

En cuanto al análisis de su contenido, expresar que el mismo consta de una parte expositiva y una parte declarativa, en la que las Instituciones Actuantes concretan los ámbitos cooperación, que hemos detallado en el apartado de este informe relativo al objeto del mismo, tratándose de materias que se incardinan en las esfera competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El proyecto de Memorando explicita que no se crean entre los participantes obligaciones ni compromisos jurídicos vinculantes, adecuándose por lo tanto a la naturaleza de la figura administrativa de los **"Acuerdos Internacionales No Normativos"**, previstos en el artículo 11.4 inciso último, de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Se indica también que el instrumento convencional no tiene contenido económico, y que no tiene por objeto permitir, a ninguna de las partes, obligar o asumir la obligación de aportar recursos financieros y, por ende, no está previsto que sirva de base para la transferencia de recursos financieros.

La posibilidad de establecer acuerdos o convenios adicionales posteriores no se recoge en el texto que se informa y, de llevarse a cabo, requerirán de su

correspondiente tramitación y análisis, sobre todo por si pudieran conllevar obligaciones financieras, presupuestarias, fiscales o jurídicas para las partes suscribientes, ya que los mismos deberán, en todo caso, sujetarse a lo previsto en el artículo 11.4 de la Ley 2/2014 de Acción Exterior del Estado.

En el apartado Tercero las partes actuantes acuerdan establecer unos mecanismos de cooperación, estando previsto, por cada una de las Administraciones suscribientes, nombrar a un encargado y asignar a un coordinador la supervisión y coordinación de la planificación, ejecución, evaluación y aprobación de las actividades de colaboración recogidas en el presente Memorando.

Por parte del Gobierno Vasco, la entidad pública encargada y coordinadora de llevar las actividades de colaboración previstas, por los diferentes organismos públicos vascos, es la Sociedad Pública Agencia Vasca de Internacionalización / Basque Trade and Investment, S.A./BTI.

Igualmente las partes acuerdan dar al memorando un plazo de duración de tres años, siendo susceptible de ser suspendida su vigencia con un preaviso, que tendrá efectos a los tres meses de su notificación.

Indicar también que el proyecto de memorándum, a pesar de tener una naturaleza y condición ajena al de un convenio administrativo, en su parte dispositiva incluye las principales materias que para la formalización de los convenios se exigen en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4º. Procedimiento Administrativo de Tramitación.

En esta cuestión los parámetros de legalidad a tener en cuenta son **el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y las siguientes leyes estatales.**

La Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y Servicio Exterior del Estado y, en especial, la Ley 25/2014 de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Ya hemos analizado con anterioridad la adecuación del proyecto de memorando a lo dispuesto en los artículos 54.2, 55.3 del Decreto 144/2017.

Por otra parte recordar que, se respetan en el presente proyecto de memorando las previsiones de tramitación previstas en los artículos 57.2, 62 y 63.1 d), del Decreto 144/2017, en relación a la facultad del Lehendakari, para la suscripción del memorando proyectado.

En cuanto al cumplimiento de los parámetros de legalidad estatal relativos a la tramitación del memorando referido, indicar que, la previsión contemplada en el artículo 11.4 de la Ley 2/2014 nos remite a la Ley 25/2014.

Hemos señalado con anterioridad que el proyecto de memorando tiene encaje en la naturaleza jurídica de los **“Acuerdos Internacionales No Normativos”** incardinados en el artículo 2 c) de la Ley 25/2014.

Manifiestar que la tramitación del presente proyecto de memorando, que tiene naturaleza de **“Acuerdo Internacional No Normativo”**, tiene que ajustarse a lo previsto en el artículo 53 de la Ley 25/2014, en relación a los artículos 43 a 48, del mismo texto legal.

El artículo 45 de la ley 25/2014 exige, para este proyecto de memorando, la emisión de informe por el servicio jurídico respectivo del organismo público promotor de la iniciativa.

En este caso ya se ha emitido el informe de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Presidencia y se emite también el presente informe de legalidad.

Indicar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 53.3 de la Ley 25/2014, consta también en el expediente que se ha solicitado, con la debida antelación, el informe preceptivo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Expresar igualmente que, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 25/2014, se debe incluir en el proyecto de memorándum la referencia al Reino de España junto con la mención del signatario.

Por último, recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 25/2014, una vez firmado el memorando por el Lehendakari, se debe remitir copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para la inscripción en el registro administrativo de acuerdos internacionales no normativos.

Recordar que según el Decreto 144/2017, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55.3 y 57.2, el Memorando de Entendimiento, al igual que los Protocolos y acuerdos no normativos, no requieren de la autorización previa del Consejo de Gobierno, pero sí su conocimiento previo por este órgano.

Igualmente, indicar que, en virtud de lo establecido en el artículo 62. 1 y 63. 1 d) del Decreto 144/2017, la suscripción del presente Memorando, por razón de su

materia, una vez se haya completado su tramitación e informado al Consejo de Gobierno, es competencia del Lehendakari su suscripción.

Manifiestar también que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 del Decreto 144/2017, la Secretaría General de la Presidencia remitirá a la Secretaría de Gobierno del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, copia compulsada del Memorando suscrito.

Finalmente, en relación con la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno para la toma en conocimiento de la suscripción del Memorando de Entendimiento podemos igualmente señalar que la misma se adecúa a los parámetros de legalidad contemplados en el Decreto 144/2017.

CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto, se considera que el proyecto de Memorando de Entendimiento, entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Gobierno de la Prefectura de Fukushima, es acorde a derecho.

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

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.

El Letrado.

