



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI (GOBIERNO VASCO) Y EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE GYEONGSANGNAM-DO (COREA DEL SUR)

20/2024 IL - DDLCN  
NBNC\_CCO\_176/24\_01

### ANTECEDENTES

Por la Dirección de Acción Exterior se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, con fecha 8 de febrero de 2024, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de la propuesta de memorando de referencia.

Junto con la propuesta de memorando, obra al expediente administrativo la elaboración de memoria justificativa suscrita por la Directora de Acción Exterior, la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento y un informe emitido por la asesoría jurídica departamental, a cuyas acertadas consideraciones nos remitimos en su integridad.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y áreas de actuación de los mismos, en relación con

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



lo prevenido en artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

## OBJETO

El objeto de la propuesta de memorando sometida a nuestra consideración lo constituye la suscripción de éste, confirmando las intenciones de las partes de centrarse en promover la cooperación y colaboración para lograr sinergias en las áreas de interés común (industria 4.0, centrada en los sectores de automoción, máquina-herramienta y aeroespacial; energía e infraestructuras relacionadas con la regeneración urbana), sin perjuicio de la inclusión de otras áreas que los firmantes convengan.

## LEGALIDAD

En nuestro ordenamiento jurídico, las declaraciones y los protocolos no son más que una declaración de voluntad de cara a canalizar en un futuro los contenidos recogidos en el mismo, no siéndoles de aplicación las normas que sobre los convenios se establecen en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

En este sentido, el artículo 47.1 de la LRJSP dispone que:

*“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.*

*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.*

*Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.”*

En el mismo sentido, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece lo siguiente:

*“1. – A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, 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.*

*2. – En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o 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.”*

Es, por tanto, el carácter vinculante lo que distingue a una declaración de intenciones del convenio.

En el presente caso, tanto la memoria justificativa, como el contenido de la propia propuesta, evidencian que **estamos ante una mera declaración de intenciones** que adopta la denominación de memorando, instrumento

que en el contexto internacional ha sido definido como aquél cuyo objetivo es recoger la voluntad de sus signatarios de, en un futuro, llevar a cabo los pasos necesarios para coordinar sus acciones en un determinado sentido o concretar unos compromisos desde el punto de vista ético/moral que puedan llegar a suponer la futura formalización de una transacción o negocio internacional.

Se trata de acuerdos de colaboración internacional sin contenido obligacional para las partes, en los que, en el contexto de reparto competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y avalado por el Tribunal Constitucional, se ha reconocido a las Comunidades Autónomas capacidad para su formalización, siempre que, a través de estos, la Comunidad Autónoma pretenda proyectar hacia el exterior una actividad inherente a su ámbito competencial.

El artículo 44 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, reconoce, explícitamente, a las Comunidades Autónomas la capacidad de promover y formalizar instrumentos de esta naturaleza, que ha encajado en la figura de los acuerdos internacionales no normativos.

Asimismo, el artículo 53 de la citada Ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean propias de su competencia.

Desde el punto de vista del reparto competencial, las actuaciones que incorpora el memorando, dirigidas a interactuar en temas tales como compartir conocimientos, buenas prácticas, promover la colaboración en I+D+i, el comercio y las visitas institucionales en áreas de interés común (la industria 4.0, centrada en los sectores de automoción, máquina herramienta y aeroespacial, la energía y las infraestructuras relacionadas con la regeneración urbana), al objeto de ayudar a las empresas vascas en sus procesos de internacionalización y generar nuevos ámbitos de negocio y más

puestos de trabajo, se insertan en los ámbitos competenciales atribuidos por el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma del País Vasco

Conviene destacar, además, que la suscripción no conlleva incremento de gasto alguno, y que se inscribe de manera clara en la Estrategia Marco de Internacionalización Euskadi Basque Country 2025, tal y como se expresa en la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento.

Los memorandos de entendimiento participan de la naturaleza de estos acuerdos internacionales no normativos en la definición y elementos que se recogen en el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, en cuanto a ese tipo de acuerdo internacional que se define como 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”*.

En cuanto a su tramitación, el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, die 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, incluye entre los acuerdos que deben someterse a informe de legalidad del Servicio Jurídico Central, con carácter previo a la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, los memorandos de entendimiento.

Igualmente, hemos de recordar que, como ya hemos dicho más arriba, conforme establece el artículo 47 LRJSP, los memorandos, en cuanto incorporan meras declaraciones de intenciones sin contenido jurídico o normativo no tienen el carácter de convenios, por lo que no son exigibles las reglas que dicho texto legal establece para su elaboración y tramitación, ni tampoco las que se prevén en la Ley 25/2014.

Por otra parte, los memorandos, de acuerdo con el artículo 53.3 de la Ley 25/2014, *“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. Rn particular, determinará 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 del informe será de diez días.”*

Dicho informe, tal y como determina el artículo 56.1 del Decreto 144/2017, se canalizará a través de La Secretaría General de Acción Exterior, el cual habrá de ser incorporado al expediente con anterioridad a la suscripción del acuerdo internacional.

Los memorandos no están sometidos a la aprobación por el Consejo de Gobierno, al que únicamente se remitirán para su conocimiento (artículo 55.3 Decreto 144/2017).

Finalmente, como prevé el artículo 48 de la ley 25/2014, *“una vez firmado el acuerdo internacional no normativo, se remitirá una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de dichos acuerdos.”*

## **CONCLUSIÓN**

De todo lo expuesto no se puede obtener otra conclusión que no sea la de informar favorablemente el borrador del memorando que nos ocupa.

Este es el dictamen que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.

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

