



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI Y EL ESTADO LIBRE DE BAVIERA

61/2021 IL - DDLCN

I. ANTECEDENTES JURIDICOS Y DOCUMENTACIÓN

Por el Servicio Jurídico de la Dirección de Asuntos Europeos dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior, se solicita informe de legalidad respecto del proyecto de Memorando de referencia.

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. 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.

Acompaña a la solicitud la siguiente documentación:

- Memorando de entendimiento entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado Libre de Baviera.
- Memoria justificativa de la iniciativa objeto del presente informe, por el director de Asuntos Europeos, de 4 de mayo de 2021
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento.
- Informe jurídico emitido por la asesoría jurídica de la Dirección de Régimen Jurídico del Departamento, de 20 de mayo de 2021.
- Informe emitido por la Secretaria General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de 5 de marzo de 2021

II. ANTECEDENTES Y OBJETO

Tal y como consta en la memoria justificativa, Baviera, Escocia y Flandes representan para Euskadi territorios homólogos con los que se establecen vínculos directos, con los que se intercambia conocimiento, tal y como se recoge en la Estrategia Marco de internacionalización 2020 – Estrategia Basque Country. Es por ello, que las relaciones institucionales entre Euskadi y Baviera se pueden calificar como estratégicas.



Euskadi y Baviera han mantenido vínculos de colaboración basadas en la Declaración conjunta firmada por ambas partes en 1994 y en el Memorando de Entendimiento (Memorandum of Understanding o MoU) firmado por ambas partes en 2014. A este acuerdo para cooperar se le añade la Declaración – firmada en abril de 2017 – entre los servicios policiales de Euskadi y Baviera.

La Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado Libre de Baviera, representados por la Secretaria General de Acción Exterior, Dña. María Ángeles Elorza, del Gobierno Vasco, y la Ministra de Asuntos Europeos y Relaciones Internacionales, Dña. Beate Merk, por parte del Gobierno de Baviera, firmaron un Memorando de Entendimiento el 2 de julio de 2014 en la ciudad de Múnich.

Mediante este MoU, se han profundizado las relaciones bilaterales, a fin de cooperar en diferentes áreas de interés común, tales como:

- Investigación, Desarrollo e innovación.
- Política Industrial y sus sectores más destacables como la automoción, la manufactura o la máquina herramienta.
- Medio Ambiente y Energía.
- La Formación Profesional.
- Seguridad interior y colaboración policial.

Debido a que la cooperación ha dado resultados satisfactorios en las distintas áreas señaladas, en especial en el área industrial y de la seguridad, se ha querido intensificar dichos vínculos a través de una nueva renovación del Memorando firmado entre Baviera y Euskadi en 2014.

Por tal motivo, el objeto del Memorando de entendimiento es profundizar las relaciones bilaterales para cooperar en diferentes áreas de interés común. Marcando para ello una serie de ámbito en los que llevar a cabo la cooperación.

III. LEGALIDAD

El Acuerdo Interinstitucional sometido al presente informe 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, llevara 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 pueden 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 del reparto competencial establecido por la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, ya avalado por el Tribunal Constitucional se ha reconocido a las Comunidades Autónomas capacidad para su formalización, cuando a través de los mismos la Comunidad Autónoma pretenda proyectar hacia el exterior una actividad inherente a su ámbito competencial.

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales en su art. 44 ha reconocido 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. A tal efecto dispone lo siguiente:

El Gobierno , los departamentos ministeriales, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales , las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, podrán establecer acuerdos internacionales no normativos con órganos, organismos, entes Administraciones y personificaciones de otros sujetos de Derecho Internacional en el ejercicio de sus respectivas competencias.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica, tal y como dispone el artículo 2 c) de la Ley 25/2014 de 27 de noviembre, 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 rigen por el Derecho Internacional”. A dicha definición se ajusta la del Memorando de cooperación institucional que nos ocupa.

Desde el punto de vista de la adecuación al reparto de competencias, el art. 53 de la Ley 25/2014, prevé que Las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean propias de su competencia. Es por ello, que las actuaciones que incorpora el Memorando, dirigidas a profundizar las relaciones bilaterales para cooperar en diferentes áreas de interés común, se insertan en los ámbitos de competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía.

Asimismo, dentro del ordenamiento jurídico emanado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el 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, que, en su artículo 3.1 asigna a Lehendakaritza la política de representación y proyección de Euskadi en el exterior. Dentro de la estructura de Lehendakaritza, se ha de invocar lo dispuesto por el Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, que en su artículo 14.2 atribuye a la Secretaría General de Acción Exterior las funciones de “dirigir, impulsar y coordinar las relaciones de cooperación transfronteriza e interregional (...) de Planificar, ejecutar y gestionar la política de relación con las colectividades vascas en el exterior” e “ impulsar, desarrollar y coordinar las relaciones bilaterales y multilaterales que el Gobierno Vasco pueda mantener con otros países, regiones o entidades subestatales, así como con Organizaciones Internacionales.”

IV. ANALISIS DEL CONTENIDO

En cuanto al análisis del Memorando proyectado, indicar que en el apartado expositivo donde consta los firmantes del acuerdo se deberá tener en cuenta el artículo 47 de la Ley 25/2014 de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, sobre los acuerdos no normativos, en los que se deberá incluir en todo caso la referencia al “Reino de España” junto con la mención del signatario.

En el apartado expositivo las partes plasman aquellos ámbitos en los que van a desarrollar su colaboración, enunciándose los ámbitos de interés común:

- Digitalización, Inteligencia Artificial e Industria 4.0.
- Tecnologías sostenibles, limpias y respetuosas con el medio ambiente.
- Fabricación de automóviles, movilidad e infraestructura urbana.
- Protección del medio ambiente (con un enfoque en la adaptación climática y la economía circular)
- Seguridad interior y policía (con un enfoque en la lucha contra la delincuencia y la prevención, así como en la formación y perfeccionamiento de policías).
- Cooperación cultural

Los signatarios dejan abierta la posibilidad de ampliar la cooperación a otros ámbitos de interés común.

El propio Memorando especifica que no crea obligaciones ni compromisos jurídicos entre los participantes, que el documento no está sometido a Derecho Internacional, y que tampoco compromete a ninguno de los signatarios a acuerdos financieros distintos de aquello que, en su caso, sean suscritos por escrito y de manera separada; añadiendo a su vez que, en todos los casos, estarán condicionados a la existencia de disponibilidad presupuestaria anual ordinaria, respetando la legislación vigente y las formalidades correspondientes. Es por ello, que nos encontramos ante una declaración de voluntades, sin que el fortalecimiento de la colaboración, ni los ámbitos de interés común de los participantes, supongan una aplicación jurídica inmediata. Se evidencia, por tanto, que se trata de un acuerdo de naturaleza no normativa que, lejos de contener derechos y obligaciones legalmente vinculantes, se limita, exclusivamente, a enunciar propósitos o intenciones.

No obstante, en el caso de que de este Memorando surgiera algún otro acuerdo en la que creara compromisos jurídicos concretos y específicos en el que se incluyeran derechos y obligaciones para las partes firmantes debería de indicar concretamente que todo acuerdo firmado quedará circunscrita a las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tal y como se especifica en el informe del Ministerio de Exteriores.

Por último, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, una vez formalizado el Memorando de entendimiento entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado Libre de Baviera se deberá remitir una copia a la Secretaría General Técnica para su inscripción en el registro administrativo de Memoranda.

V. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe sin perjuicio de las observaciones y propuestas de mejora realizadas, informamos favorablemente el Proyecto de Memorando que se nos presenta.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a 31 de mayo de 2021.