



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO EL GOBIERNO DEL PAÍS VASCO, Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.

NBNC\_PRO\_1177/23\_05  
21/2023 IL - DDLCN

### I. ANTECEDENTES

Se solicita por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente informe de legalidad sobre la propuesta de memorando de entendimiento entre “el Gobierno del País Vasco, y el Gobierno del Estado de Rio Grande Do Sul, Brasil”.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- Memoria justificativa del memorando de entendimiento.
- Texto en castellano del memorando.
- Documento análisis de la región Rio Grande do Sul

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.b) 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 adelante, Decreto 144/2017); ambos en relación 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.

### II. TRAMITACIÓN

El memorando de Entendimiento proyectado tiene como meta establecer una serie de mecanismos de colaboración en áreas de interés común entre la Administración general del País Vasco y el Estado de Rio Grande du Sol, en Brasil, para ello se proyecta este memorando de entendimiento que tiene naturaleza de acuerdo internacional no normativo.

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



De conformidad con el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, los asuntos que requieren el preceptivo informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco:

*“Artículo 13. – Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco.*

*2.– En todo caso será preceptivo, con anterioridad a su suscripción, el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central cuando se trate de 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”.*

Al tratarse de un Protocolo General, compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 55.3 del Decreto 144/2017.

Asimismo, el artículo 57.2 del Decreto 144/2017 señala que *“los Protocolos Generales y Convenios que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito”.*

No obstante, y con base en el artículo 62.1 del Decreto 144/2017, si no fuera el Lehendakari quien manifestara el consentimiento en la representación que le corresponde, antes de la suscripción del memorando el Consejo de Gobierno deberá facultar a la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente para la suscripción del memorando.

Por último, en el ámbito procedimental externo a la CAPV, también se habrá de proceder a la correspondiente tramitación ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, conforme a las previsiones establecidas en artículo 53.3 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, entre las que se incluye la remisión del proyecto para su informe –que habrá de emitirse en el plazo de diez días–. Y, una vez firmado el Memorando de Entendimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de dicha Ley 25/2014, deberá remitirse copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para su inscripción en el registro administrativo creado al efecto.

Debe advertirse que no consta en el expediente remitido el texto en euskera del memorando proyectado, y que en el artículo 57 del Decreto 144/2017 de 25

de abril, en su apartado tercero establece lo siguiente en lo relativo al idioma *“El departamento proponente tramitará ante el Consejo de Gobierno el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También podrá tramitarse en otro idioma, cuando así lo requiera la contraparte.”*

Así mismo, en lo que se refiere al ámbito externo, conforme a lo previsto en el artículo 53.3 de la Ley 25/2014, cumple recordar que este memorando, en tanto que acuerdos internacionales no normativos se ha de remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional. Este informe que, no es vinculante, habrá de emitirse en el plazo de diez días, siendo dicho Ministerio el que, a su vez, recabará el informe de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Asimismo, se debe remitir a dicho Ministerio una copia ya firmada de la Adenda al Memorándum para su inscripción en el correspondiente registro administrativo.

### **III. ANÁLISIS DE LEGALIDAD**

#### **1.- Objeto y finalidad**

Tal y como señala la memoria justificativa obrante en el expediente, la voluntad de esta Administración General de firmar el memorando tiene su justificación en el interés común de promover una colaboración recíprocamente beneficiosa en el desarrollo de nuevas posibilidades de cooperación y proyectos conjuntos en las áreas/industrias como la energía eólica, metalmeccánica, automoción, aeronáutica, así como cualquier otro que pueda ser de mutuo interés.

Concretamente existe un interés compartido en el desarrollo de la energía eólica en Rio Grande do Sul, ya que existen ambiciosos planes de este estado brasileño que pretende aprovechar, teniendo en cuenta el papel estratégico de este sector, para garantizar la seguridad energética y el desarrollo económico en este territorio. Es por tanto el objetivo de este Memorando, promover la relación entre empresas de Rio Grande do Sul y del País Vasco en el sector metalmeccánico y de Industria 4.0, la inversión de empresas vascas del sector eólico en Rio Grande do Sul y compartir mejores prácticas, conocimiento, experiencias, información y avances relevantes en I+D y tecnología, de forma que las empresas vascas puedan beneficiarse de las oportunidades económicas que se derivan de los planes de crecimiento existentes en Brasil en el mercado de la energía eólica. Para ello en el memorando proyectado se establecen una serie de áreas y mecanismos de colaboración en las materias mencionadas.

#### **2.- Competencia**

En lo que respecta a la competencia material, el Gobierno Vasco puede desarrollar actividades de proyección exterior, inherentes a su propio ámbito competencial. Ahora bien respecto de la competencia funcional, y en el ámbito interno de Gobierno vasco, quien emite este informe considera que, aunque este convenio ha sido tramitado por el Departamento de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente, en el caso que nos ocupa esa competencia 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. De la misma manera, de acuerdo con los artículos 14.2.a) e i) del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, corresponde a la Secretaría General de Acción Exterior Programar, impulsar y coordinar la acción exterior del Gobierno Vasco, así como la de impulsar, desarrollar y coordinar las relaciones bilaterales y multilaterales que el Gobierno Vasco pueda mantener con otros países, regiones o entidades subestatales y Organizaciones Internacionales.

Si bien es cierto que según el artículo 8.1.d) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre es competencia del Departamento de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente la Internacionalización industrial y empresarial, considero que la tramitación de un Memorando de Entendimiento con otra administración regional, como es la del Estado de Rio Grande do Sul, en donde se representa a Euskadi, encaja mejor dentro de las competencias atribuidas a Lehendakaritza en el artículo 3.1.g) antes citado. Además, entre las prioridades de colaboración recogidas en el segundo de los acuerdos, existen materias que superan el ámbito competencial del departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Sin embargo, en la medida en que esa falta de competencia funcional se vería sanada por la intervención de todos los Departamentos, incluido el de Lehendakaritza, en sede de Consejo de Gobierno, consideramos que este extremo no supondrá ninguna tacha que impida la suscripción del presente. Y ello porque, como se ha mencionado en el apartado relativo a la tramitación, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 62 del decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establece *“la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.”* Por lo cual, antes de la suscripción del memorando, el Gobierno Vasco deberá facultar a la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente la firma del presente memorando, con lo que cualquier posible falta de competencia funcional queda completamente descartada por la correspondiente habilitación expresa.

### 3.- 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. Se trata, como se mencionada anteriormente, de actos administrativos de naturaleza análoga a los protocolos generales de actuación.

Por otra parte, 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, 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 desde esta perspectiva, es indudable que la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con un acervo competencial suficiente para poder suscribir un Memorando de Entendimiento para colaborar en cuestiones de la índole de las propuestas.

### 4.- Análisis del contenido

Los compromisos de las partes recogidas en el clausulado, que de su redacción no se puede concluir que conllevan aportación ni gasto económico alguno, no supondrían verdaderas obligaciones jurídicas. Dichos compromisos, para ajustarse a los que son propios de un acuerdo internacional no normativo, deben tener como única pretensión el intercambio de experiencias e información, y limitarse a enunciar propósitos o intenciones de los participantes, como sucede en el presente caso.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe, se informa favorablemente el memorando de entendimiento, sin perjuicio de las observaciones mencionadas.

Este es el informe que emito, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, a fecha de la firma electrónica.