



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO FIRMADO ENTRE EL GOBIERNO DEL PAÍS VASCO Y EL GOBIERNO DE LA COMMONWEALTH OF VIRGINIA, DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, CON EL OBJETO DE CONTINUAR REFORZANDO LA COLABORACIÓN EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS APLICADAS A LA ENERGÍA RENOVABLE, LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y EL ALMACENAMIENTO ENERGÉTICO.

---

85/2021 IL – DDLCN

- NBNC\_PRO\_29288/21\_05.

## I. INTRODUCCIÓN.

Por el Servicio Jurídico del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, se solicita informe de legalidad respecto del proyecto de memorándum de referencia.

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.

Acompaña a la solicitud la siguiente documentación:

- Memorándum de entendimiento entre el Gobierno del País Vasco, en el Reino de España, y el Gobierno de la Commonwealth of Virginia, de los Estados Unidos de América.
- Memoria justificativa de la iniciativa objeto del presente informe por parte del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento.
- Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.



## II.- ANTECEDENTES Y OBJETO.

El incipiente mercado de la energía eólica offshore en los Estados Unidos de América es actualmente uno de los más atractivos por su enorme potencial de crecimiento.

En 2020, se invirtieron USD 35.000 millones en energía eólica offshore en este país y durante la pandemia el sector ha visto como la apuesta por su desarrollo se ha incrementado exponencialmente, con los sucesivos anuncios de inversión realizados por la Administración Biden con el objetivo de alcanzar los 30 gigavatios (30.000 megavatios) de energía eólica offshore en el año 2030. En tal sentido, los estados situados en la costa este de Estados Unidos se están preparando para la explosión del sector. Virginia es particularmente atractiva para el desarrollo del sector eólico offshore, ya que ya tiene en cartera diferentes proyectos planificados, que se van a ejecutar en los próximos años.

Este memorándum tiene su justificación en el interés común de promover una colaboración recíprocamente beneficiosa en el desarrollo y uso de soluciones de energías renovables, así como la urgencia de encontrar soluciones económicas y duraderas a los problemas energéticos, compatibles con la necesidad de crecimiento económico para acelerar la recuperación económica de un sector estratégico en ambos Estados.

Además, objetivos de este memorándum serán, igualmente, el promover la relación entre empresas de Virginia y del País Vasco; la inversión de empresas vascas del sector eólico en Virginia y compartir mejores prácticas, conocimientos, experiencias, información y avances relevantes, en I+D y tecnología; de forma que las empresas vascas puedan beneficiarse de las oportunidades económicas que se deriven de los planes de crecimiento existentes en EE.UU. en el mercado de la energía eólica offshore.

En definitiva, el objeto del presente memorándum es fomentar una relación recíprocamente beneficiosa entre las partes en el ámbito de las tecnologías aplicadas a la energía renovable, la eficiencia energética y el almacenamiento energético, con vistas a compartir conocimientos, experiencias, datos, I+D y buenas prácticas, en lo referente al desarrollo de las siguientes áreas:

- a. Energía eólica
- b. Energía fotovoltaica
- c. Redes inteligentes y gestión energética
- d. Hidrógeno
- e. Almacenamiento

## III. LEGALIDAD.

El acuerdo interinstitucional sometido al presente informe adopta la denominación de memorándum o memorando, instrumento que en el contexto internacional ha sido definido como aquél cuyo objetivo es recoger la voluntad de sus signatarios, para, 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 podrían llegar a suponer la futura formalización de una transacción o negocio internacional.

Se trata de acuerdos de colaboración internacional sin contenido normativo/obligacional para las partes, todo ello en el contexto del reparto competencial establecido por la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, y que, además, ya ha sido avalado por el Tribunal Constitucional en el sentido de reconocerse 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 específico competencial.

En efecto, el parámetro de constitucionalidad de este memorándum de cooperación institucional, y de los subsiguientes instrumentos de cooperación en que eventualmente se concreten tales intenciones, está determinado por una consolidada jurisprudencia, reflejada entre otras sentencias en las siguientes:

- 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 STC 80/2012, 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 es por ello que 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, debemos manifestar que el memorándum de cooperación institucional y la propuesta de acuerdo 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.

Desde el punto de vista legal, la precitada Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, 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. Y así, en su art. 44, 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 su naturaleza jurídica, tal y como dispone el artículo 2 c) de la precitada 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 Memorándum de cooperación institucional que nos ha sido presentado a informe.

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 memorándum, 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 del País Vasco.

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, en su artículo 3.1 asigna a Lehendakaritza la política de representación y proyección de Euskadi en el

exterior (esto es, la competencia funcional y orgánica gubernamental, sin perjuicio de la competencia material a la que en este caso sirve el memorando).

Dentro de la estructura de Lehendakaritza, se ha de invocar por ello 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.”*

Es por ello que consideramos que debería concretarse la participación de Lehendakaritza y de la Secretaría General de Acción Exterior, sin perjuicio de la competencia material, la autoridad facultada para la suscripción y la validez de todo lo actuado en la negociación del presente memorando.

Por su parte, el precitado Decreto 18/2020 de 6 de septiembre, en su artículo 8 asigna al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente funciones y áreas de actuación relacionadas, entre otras, con la política industrial y competitividad empresarial, la innovación y la tecnología, internacionalización industrial y empresarial y todo lo relacionado con la transición energética.

En tal sentido, y sin perjuicio de los anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, en relación con el artículo 3.2 del Decreto 18/2020 de 6 de septiembre, de estructura orgánica y funcional, será la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente la persona encargada de la suscripción del texto, que indican que lo siguiente:

*“Artículo 62. – Autoridades facultadas para suscribir.*

*1. – (.../...).*

*2. – Los Protocolos Generales y los Convenios con particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación podrán ser firmados 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 3.- La Consejera*

*1.- Corresponde a la Consejera de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 26 y 28 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y cuantas le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación que corresponden al Departamento en virtud 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 no estén atribuidas a ningún otro órgano del Departamento.*

2. – *Como órgano superior del Departamento ejercerá la representación, la dirección, la coordinación y el control de todos los órganos y actividades del mismo*”.

#### IV. ANALISIS DEL CONTENIDO.

En cuanto al análisis del Memorándum proyectado, indicar que, en el apartado expositivo donde constan 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:

- a. Energía eólica
- b. Energía fotovoltaica
- c. Redes inteligentes y gestión energética
- d. Hidrógeno
- e. Almacenamiento

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

El propio memorándum 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 todo caso, 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 mera declaración de voluntades, sin que el fortalecimiento de la colaboración, ni los ámbitos de interés común de los participantes, suponga en ningún caso 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 y directas, se limita, exclusivamente, a enunciar propósitos o meras intenciones.

No obstante, en el caso de que de este memorándum surgiera algún otro acuerdo en la que se crearan compromisos jurídicos concretos y específicos en el que se incluyeran derechos y obligaciones para las partes firmantes, debería de indicarse concretamente que todo acuerdo firmado quedará circunscrito a las competencias específicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otra lado, se observa a lo largo de la redacción del documento que, al referirse a los firmantes, lo hace siempre como “Partes” firmantes y entendemos que dicha palabra debiera aparecer en minúsculas, por su no singularidad.

Por último, y 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 memorándum de entendimiento entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Gobierno de la Commonwealth of Virginia, 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, y sin perjuicio de las pequeñas observaciones y propuestas de mejora realizadas, incluida la referente al papel que debiera tener Lehendakaritza/Presidencia del Gobierno en la formalización del mismo, tal y como ha ocurrido en otros memorándums anteriores, informamos favorablemente el proyecto de memorándum que se nos presenta.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz a 16 de julio de 2021.