



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA LA DELEGACIÓN DE EUSKADI EN FRANCIA.

---

144/2021 IL - DDLCN

### I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe 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 11.2.a) 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.c 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. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de Decreto de referencia.

Además de la solicitud de informe y del proyecto de Decreto de referencia, el expediente remitido consta de:

- Decreto de inicio (Decreto 42/2021, de 16 de noviembre, del Lehendakari)



- Decreto de aprobación previa (Decreto 43/2021, de 18 de noviembre del Lehendakari.
- Memoria justificativa de la Secretaría General de Acción exterior.
- Memoria económica de la Secretaría General de Acción exterior.
- Informe jurídico de la Dirección de régimen jurídico departamental.

### III. OBJETO.

La finalidad del proyecto de Decreto, tal y como su título expresa, es la creación y la regulación de la Delegación de Euskadi en Francia.

El contenido del Proyecto se ciñe a cuatro artículos (creación, ámbito de aplicación, funciones, delegado de Euskadi en Francia), tres disposiciones adicionales y dos finales.

### IV. LEGALIDAD.

#### a) Competencia.

La potestad autonómica de autoorganización administrativa viene siendo considerada como una potestad de carácter instrumental al servicio de las competencias materiales asumidas por las CCAA en sus respectivos Estatutos y, por ello, implícita en el concepto mismo de autonomía reconocido en el artículo 2 del texto constitucional. El ejercicio de dicha potestad queda de esta forma legitimado, sin necesidad de un expreso apoyo normativo, por la existencia de una relación instrumental entre la actividad organizatoria de que se trate y las competencias materiales sobre las que aquélla incide.

La intervención normativa proyectada queda, conforme a lo expuesto, plenamente justificada por las competencias que en materia de "*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*" atribuye a la CAPV el artículo 10,2 del EAPV.

La cuestión jurídica que se plantea en relación con el proyecto viene referida a contestar una eventual objeción por el carácter de proyección internacional que tiene el órgano en cuestión y la limitación general de las competencias de la Comunidad Autónoma a su ámbito territorial.

Esta cuestión ya ha sido sin embargo contestada y tiene desde hace tiempo pacífica consideración a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1994 cuando el Alto Tribunal se pronunció respecto de la cuestión de competencia planteada por la Administración del Estado respecto de la Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas, (RTC 1994\165) en la que se definió con precisión la línea diferencial entre la posibilidad de proyección exterior por parte de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus propias competencias, y el título competencial propio del Estado de Relaciones internacionales. Estas se definían por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

*“Comprende las relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho internacional: incluye las materias relativas a la celebración de tratados (<< ius contrahendi >>), a la representación exterior del Estado (<< ius legationis >>), a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (RTC 1994\165.- STC 26-5-1194[F.5])”*

En este sentido el artículo 11. 3 de la de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, establece que:

*“ Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.”*

A partir esta definición y contrastando el tenor del articulado del proyecto sometido a informe vemos nítidamente que el perfil funcional de la Delegación de Euskadi en Francia, es del todo ajeno al ámbito propio del título relaciones internacionales, con el cual y prima facie podría presumirse colisión. Por el contrario y siguiendo con la doctrina referida del Tribunal Constitucional, nos encontramos ante una disposición de orden orgánico directamente vinculada

a la gestión de intereses propios de acuerdo con el principio ya consolidado de que no puede excluirse que para llevar a cabo correctamente las funciones y competencias atribuidas a una Comunidad Autónoma haya de realizarse determinadas actividades no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales del Estado (FJ. STC citada).

Este entendimiento amplio de la posibilidad por parte de la Comunidad Autónoma de proyectar cierta actividad en el ámbito exterior viene abonado por la consideración misma de la naturaleza política de la "autonomía" como autonomía política, es decir con capacidad para definir sus propios intereses y asimismo para gestionarlos de acuerdo con su propia valoración de los mismos. En el caso que nos ocupa, la vinculación de la actuación prevista con un ámbito de intereses propios se hace evidente.

b) Contenido del proyecto.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante) acoge una concepción clásica de órgano administrativo, casi restrictiva, ya que solo reconoce dicha condición (artículo 5.1) a «*las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*», por lo que la Delegación puede entenderse incluida en dicho concepto.

La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, añade el pre-citado precepto en su apartado 3º, a saber, del cumplimiento de los siguientes tres requisitos:

- a. Determinación de su forma de integración en la Administración pública de que se trate, y su dependencia jerárquica,
- b. Delimitación de sus funciones y competencias, y
- c. Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

El proyecto de decreto ofrece adecuada cobertura al requerimiento que demanda la letra a) del artículo 5. 3 LRJSP de en el artículo 1 ("en el seno de la Secretaría General de Acción exterior") y en su Disposición adicional primera afirmando que "*actuará bajo la dependencia directa y jerárquica de la persona titular de la Secretaría General de Acción exterior*".

Los artículos 3 y 4 del proyecto ofrecen cumplida respuesta al requerimiento del artículo 5.3. b) LRJSP

Por último, las Disposiciones adicionales segunda y tercera, referidas a la disposición de medios personales y materiales para el funcionamiento de la Delegación, permiten entender cumplido el requisito a que se refiere el apartado c) del artículo 5.3 LRJSP.

El apartado 4º del artículo 5 LRJSP relacionado determina la exigencia de que no puedan crearse nuevos órganos que supongan «*duplicación de otros ya existentes, si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos*» añadiendo, para mayor garantía, que «*la creación de un nuevo órgano, sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población*» no conteniendo, por esta parte, el precepto, de mayor precisión sobre cómo debe realizarse esa comprobación, dado su carácter básico (mayor precisión, que pudiera conculcar dicho carácter).

Por eso, debemos plantearnos la posible colisión del párrafo c) del artículo 4. 2 del proyecto (*“Actuar como órgano de contratación en los contratos celebrados en su respectivo ámbito territorial y que se refieran a los contratos menores regulados en la legislación de contratos del sector público y a los contratos de arrendamiento de inmuebles...”*) con el artículo 6 del Decreto del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza que prescribe que corresponde a cada una de las direcciones que conforman la estructura de Lehendakaritza, *“Actuar como órganos de contratación en las materias propias de las áreas de actuación que tengan asignadas, cuando tengan el carácter de contratos menores conforme a la legislación vigente”*.

Sin embargo, la respuesta nos la da la salvaguarda del propio artículo que establece que tal atribución se realiza *“sin perjuicio de las áreas específicas detalladas en los siguientes capítulos del presente Decreto”*.

Y es que el artículo 4 del proyecto reitera el contenido del artículo 19.3 del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de

Lehendakaritza, atribuyendo para quien sea titular de la Delegación de Euskadi en Francia las mismas funciones que las establecidas para *“la persona titular de cada una de las Delegaciones de Euskadi en el exterior”* en el citado artículo. En este sentido, aunque podría plantearse su innecesariedad al estar las funciones establecidas en el citado párrafo, a diferencia del párrafo anterior (art. 19.2), con carácter general para todas las delegaciones, la conveniencia del respeto a la unidad normativa aconseja su mantenimiento en el proyecto.

Respecto a las de contratación de personal laboral (artículo 4.2.a), hemos de recordar se debe interpretar en el sentido del artículo 10 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

A este respecto, sólo hay que añadir, ya que no se indica en el proyecto de Decreto nada al respecto, que será de aplicación el artículo 19, f) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, que reserva a personal laboral fijo exclusivamente los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas o auxiliares.

Por otra parte, en lo referente a la facultad de representación del Gobierno Vasco para determinados aspectos (gestión y pago de tributos y obtención de licencias y autorizaciones), debe entenderse en el sentido limitativo que aparece en el propio literal del apartado.

Por ello, el contenido de este artículo, la atribución de determinadas funciones de gestión, está enmarcado también en la potestad de autoorganización administrativa.

Por otra parte, el artículo 3 del proyecto delimita para la Delegación de Euskadi en Francia las mismas funciones que las establecidas para las Delegaciones de Euskadi en Argentina-Mercosur, en Chile, Perú y Colombia, en Estados Unidos, y en México en el artículo 19.3 del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.

Finalmente, como ya hemos avanzado, el contenido del proyecto de decreto respeta el artículo 11 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

#### IV. CONCLUSIÓN.

El texto del proyecto de decreto propuesto es conforme a derecho.

Este es mi informe que emito en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de su firma digital, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.